А. А. АЛЕКСѢЕВЪ

БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО НАРОДНАГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ВЪ ПРУССІИ И ГЕРМАНІИ.

Изъ „Журнала Министерства Юстиціи“
(Январь—Февраль 1917 г.).

ПЕТРОГРАДЪ
Сенатская Типографія
1917.

БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО НАРОДНАГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ВЪ ПРУССІИ И ГЕРМАНІИ.

ВВЕДЕНІЕ.

Очеркъ развитія бюджетнаго права въ связи съ происхожденіемъ конституціи въ Пруссіи и Германіи.

1.

Бюджетное право прусскаго ландтага, поскольку оно занесено въ конституцію 1850 года, образовалось подъ несомнѣннымъ вліяніемъ общихъ конституціонныхъ идей, господствовавшихъ въ первой половинѣ 19 ст., а въ особенности подъ вліяніемъ бельгійской конституціи 1831 года [1]).

Еще въ эпоху реформъ Штейна и Гарденберга, которыя должны были возродить Пруссію къ новой жизни послѣ пораженія ея при Іенѣ, ясно сознавалась мысль о необходимости перехода ея къ представительному устройству [2]). Въ

---

[1]) О вліяніи бельгійской конституціи на прусскую вообще и въ области бюджетнаго права народнаго представительства въ частности см. R. Smend. Die preussische Verfassungsurkunde im Vergleich mit der belgischen. 1904.

[2]) Отмѣтимъ, что Пруссія въ 18 ст. представляла собой абсолютную монархію, законодательство и управленіе въ ней принадлежали исключительно королю, и только въ нѣкоторыхъ провинціяхъ, въ качествѣ пережитка сословнаго государства, сохранились еще мѣстныя собранія, принимавшія участіе въ провинціальномъ управленіи. Эта неограниченная власть прусскаго короля нашла свое выраженіе въ Allgemeines Landrecht'ѣ, вступившемъ въ дѣйствіе въ 1794 году.

своемъ циркулярѣ 24 ноября 1808 года, извѣстномъ подъ именемъ „политическаго завѣщанія“, Штейнъ настаиваетъ на введеніи „національнаго представительства“, которое должно „устранить дисгармонію, существующую въ народѣ, прекратить борьбу сословій между собой и предоставить каждому законную возможность свободно развивать свои силы“. Дѣйствовавшія до того времени представительныя учрежденія онъ находитъ крайне несовершенными, и его планъ заключается въ томъ, чтобы каждый гражданинъ, независимо отъ его экономическаго положенія и принадлежности къ тому или иному классу, имѣлъ право на представительство. „Отъ осуществленія этого плана зависитъ благополучіе нашего государства, ибо только такимъ путемъ возможно пробудить и оживить національный духъ“ [1]).

О необходимости для Пруссіи представительнаго устройства и о готовности прусскаго правительства ввести его говорятъ нѣкоторые акты, изданные по вступленіи Гарденберга въ должность государственнаго канцлера въ 1810 году. Эдиктъ о финансахъ 27 октября 1810 года содержитъ въ себѣ обѣщаніе короля „дать націи на цѣлесообразныхъ началахъ организованное представительство какъ для провинцій, такъ

„Alle Rechte und Pflichten des Staats—читаемъ мы тамъ (Buch II Tit. 13, § 1)—gegen seine Bürger und Schutzverwandten vereinigen sich in dem Oberhaupte desselben“, при чемъ „die vorzüglichste Pflicht des Oberhaupts im Staate ist, sowohl die äussere als innere Ruhe und Sicherheit zu erhalten, und einen jeden bei dem Seinigen gegen Gewalt und Störungen zu schützen“. (§ 2).

Ту же полноту власти короля подчеркиваетъ Landrecht и въ томъ, что касается спеціально финансоваго управленія: „das Recht, zur Bestreituug der Staatsbedürfnisse das Privatvermögen, die Personen, ihr Gewerbe, Producte oder Consumtion mit Abgaben zu belegen, ist ein Majestätsrecht“ (§ 15).

[1]) Циркуляръ 24 ноября 1808 года, обращенный къ высшимъ административнымъ учрежденіямъ, приведенъ у Rönne. Das Staatsrecht der preussischen Monarchie. 1899. Bd. I. S. 38. О преобразовательнихъ планахъ Штейна см. Ernst v. Meier. Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg, 1912. S. 121 ff. Ebertz. Geschichte des preussischen Staats. 1872. Bd. VI S. 108 ff. Кауфманъ, Политическая исторія Германіи въ XIX вѣкѣ. 1909, стр. 63 сл. Treitschke подчеркиваетъ, что реформы, проектируемыя Штейномъ, въ томъ числѣ и представительная система, были обусловлены въ значительной степени соображеніями финансоваго порядка. См. его Deutsche Geschichte im XIX Jahrhundert. 1879. Bd. I. S. 267.

и для всего государства, совѣтами котораго (представительства) мы будемъ охотно пользоваться". Эдиктъ 7 сентября 1811 года говоритъ о намѣреніи короля, согласно обѣщанію, данному въ эдиктѣ 27 октября 1810 года, ввести въ государствѣ представительное устройство [1]). Въ февралѣ 1811 года въ Берлинѣ было созвано собраніе нотаблей, состоявшее изъ сословныхъ депутатовъ всѣхъ провинцій, назначенныхъ, впрочемъ, королемъ, и представителей мѣстной административной власти. Цѣль созыва этого собранія заключалась, по мысли Гарденберга, въ томъ, что оно должно было одобрить проведенныя къ тому времени реформы и принять участіе въ подготавливавшихся финансовыхъ преобразованіяхъ. Собраніе это далеко не оправдало надеждъ и ожиданій государственнаго канцлера и было распущено, какъ извѣстно, въ сентябрѣ того же года [2]).

Въ слѣдующемъ 1812 году было созвано новое собраніе, куда вошли на этотъ разъ лица, избранныя въ провинціяхъ сословіями—дворянствомъ, горожанами и крестьянами. Усиленное административными лицами, членами такъ называемой генеральной комиссіи, это временное представительство съ совѣщательнымъ голосомъ имѣло своей ближайшей задачей регулированіе военнаго долга. Значеніе его, по словамъ Трейчке, было еще болѣе ничтожно, чѣмъ значеніе и роль перваго собранія нотаблей. Когда на его разсмотрѣніе поступали какіе-либо проекты реформъ, оно относилось къ нимъ враждебно, проявляя строго консервативное направленіе. Не оставивъ послѣ себя слѣдовъ въ общественно-государственной жизни—всѣ важнѣйшія преобразованія были проведены Гарденбергомъ помимо временнаго представительства,—оно просуществовало, однако, съ нѣкоторыми перерывами до іюля 1815 года [3]).

---

[1]) Эдикты эти приведены у Schwartz'а—Verfassungsurkunde für den preuss. Staat vom 31 Jan. 1850. Einleitung. S. 6—7.

[2]) О дѣятельности этого собранія см. Treitschke, op. cit. Bd. I. S. 378 ff.

[3]) Treitschke, op. cit. Bd. I. S. 378—379, Ernst v. Meier. Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwickelung Preussens im XIX Jahrhundert. 1908. Bd. II S. 443, Кауфманъ, назв. сочин., стр. 65—66.

Несмотря на эти неудачные первые шаги представительныхъ собраній, прусское правительство не оставляло мысли о необходимости для государства представительнаго устройства. Въ указѣ, посланномъ изъ Парижа государственному канцлеру 3 іюня 1814 года, король подтверждаетъ свое обѣщаніе „принять рѣшеніе по вопросу о конституціи и представительствѣ“ [1]). Въ цѣломъ рядѣ конституціонныхъ проектовъ, предложенныхъ особому комитету Вѣнскаго конгресса, въ компетенцію котораго входило разсмотрѣніе всего того, что касалось конституціоннаго вопроса въ Германіи, прусскіе уполномоченные настаивали на введеніи въ отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствахъ представительнаго устройства (landständische Verfassung). Въ качествѣ минимума правъ, принадлежащихъ собраніямъ, они требовали, на ряду съ правомъ ихъ содѣйствовать монарху въ области законодательства, поскольку дѣло касается личности и собственности гражданъ, и контролировать управленіе посредствомъ жалобъ на замѣченные недостатки и злоупотребленія въ немъ, также и права сословій (Landstände) участвовать въ финансовомъ хозяйствѣ страны, давать свое согласіе на взиманіе налоговъ (Steuerverwilligungsrecht) [2]).

Не ожидая окончанія работъ конгресса [3]), король

---

[1]) Rönne, op. cit. Bd. I, S. 41. См. интересное въ этомъ смыслѣ письмо короля къ Гнейзенау въ августѣ того же 1814 года, приведенное Кауфманомъ, назв. соч., стр. 66.

[2]) См. ст. 7 проекта, переданнаго Гарденбергомъ Меттерниху 13 сент. 1814 г., у Klüber'a—Acten des Winer Congresses. 1815. Bd. I. Heft 1 S. 47—48 §§ 85—87 проекта, предложеннаго прусскимъ уполномоченнымъ въ февралѣ 1815 г. Ibid. Bd. II S. 44;—§ 9 прусскаго проекта въ маѣ 1815 г.. Ibid. Bd. II S. 304—305.— Общій обзоръ дѣятельности комитета и предложенныхъ на его разсмотрѣніе конституціонныхъ проектовъ, въ частности прусскихъ, см. Klüber, Uebersicht der diplomatischen Verhandlungen des Wiener Congresses. 1816. S. 194 ff., въ особен. 201 ff., 214 ff., Schmidt. Geschichte der deutschen Verfassungsfrage während der Befreiungskriege und des Wiener Kongresses. 1890. SS. 173 ff. 209 ff. 393 ff. 444 ff., H. Schulze. Einleitung in das deutsche Staatsrechst. 1867. S. 297 ff., Hubrich. Deutsches Fürstentum und deutsches Verfassungswesen. 1905 S. 77—78.

[3]) Работы эти, поскольку дѣло касается конституціоннаго вопроса въ Германіи, закончились, какъ извѣстно, включеніемъ въ нѣмецкій союзный актъ 8 іюня 1815 года 13 статьи, на основаніи которой „во всѣхъ союзныхъ государствахъ будетъ введено представительное устройство“. Zachariä. Die deutschen Verfassungsgesetze. 1855. S. 11.

издалъ указъ 22 мая 1815 года, въ которомъ онъ говоритъ о своемъ рѣшеніи ввести „народное представительство" (Repräsentation des Volkes), чтобы „дать нѣмецкой націи залогъ нашего довѣрія". Это представительство будетъ состоять изъ „депутатовъ, избранныхъ провинціальными сеймами", и ему будетъ принадлежать „совѣщательный голосъ по всѣмъ тѣмъ предметамъ законодательства, которые касаются личности и собственности гражданъ, включая сюда и обложеніе налогами". Вмѣстѣ съ тѣмъ указъ повелѣваетъ образованіе комиссіи подъ предсѣдательствомъ государственнаго канцлера, которая немедленно должна заняться „организаціей провинціальныхъ собраній, организаціей народнаго представительства и выработкой конституціонной грамоты на основаніи изложенныхъ принциповъ" [1]).

Комиссія была собрана только два года спустя, въ іюлѣ 1817 г., и засѣдала всего одинъ разъ. Въ своемъ обращеніи къ членамъ ея государственный канцлеръ подчеркнулъ, что король будетъ „охотно прислушиваться къ голосу будущихъ сословій по вопросамъ законодательства, но его твердая воля состоитъ въ томъ, чтобы надѣлить ихъ только совѣщательнымъ голосомъ и совершенно отстранить отъ какого бы то ни было участія въ управленіи" [2]).

Во то время прусское правительство начало уже склоняться въ сторону реакціи, которая находила себѣ поддержку въ Австріи [3]). Политика Меттерниха, получившая свое признаніе на Карлсбадскихъ совѣщаніяхъ въ августѣ 1819 года, на которыхъ, подъ вліяніемъ доктрины Генца, этого, по словамъ Кауфмана, „литературнаго помощника Меттерниха" [4]), было постановлено, что ст. 13 союзнаго

---

[1]) См. Verordnung vom 22 Mai 1815 у Hubrich'a, op. cit. S. 91—92, который характеризуетъ его какъ „formelle Ausgangspunkt der konstitutionellen Bestrebungen in Preussen".

[2]) Rönne, op. cit. Bd. I, S. 44—45, Eberty, op. cit. Bd. VII S. 8 ff.

[3]) А. Назимовъ. Реакція въ Пруссіи (1848—1858). 1886, стр. 62 сл. сл.

[4]) Кауфманъ, назв. соч., стр. 110.—Собранію дипломатовъ въ Карлсбадѣ Генцомъ была представлена записка, въ которой онъ, имѣя въ виду ст. 13 союзнаго акта 1815 г., проводитъ различіе между сословной конституціей и представительной. При сословной конституціи (landständische Verfas-

акта 1815 г. имѣетъ въ виду сословное представительство въ духѣ старо-германскихъ сословій [1]), затѣмъ Вѣнскій заключительный актъ 1820 года, явившійся результатомъ совѣщаній въ Вѣнѣ въ 1819—1820 г.г., съ его статьями, сосредоточившими „всю полноту государственной власти въ рукахъ главы государства", допускавшими связанность монарха „содѣйствіемъ сословій только при осуществленіи опредѣленныхъ правъ" (art. 57) и предоставившими регулированіе этого вопроса внутренней жизни, т. е. введеніе представительнаго устройства, сувереннымъ монархамъ, при томъ, однако, непремѣнномъ условіи, чтобы были приняты во вниманіе „какъ закономъ установленныя сословныя права (ständische Rechte), такъ и существующія въ данное время отношенія" (art. 55) [2]),—все это не могло конечно, не оказать своего вліянія на внутреннее развитіе прусскаго государства.

Правда, правительство не отказалось еще, по крайней мѣрѣ оффиціально, отъ своего намѣренія дать Пруссіи представительное устройство. Оно поручаетъ особо назначеннымъ комиссіямъ обсужденіе и выработку проекта конституціи. Въ указѣ 17 января 1820 года оно обѣщаетъ „ежегодно пред-

---

sung) монархъ продолжаетъ оставаться высшимъ законодателемъ и главою всего государственнаго управленія; сословія же, охраняя свои собственныя права, лишь содѣйствуютъ ему въ области законодательства. Напротивъ, при представительной конституціи (Repräsentativverfassung), всецѣло покоящейся на идеѣ народнаго суверенитета (Volkssouveränität), народные представители принимаютъ непосредственное участіе въ законодательствѣ и важнѣйшихъ актахъ государственнаго управленія. Ст. 13 союзнаго акта 1815 года говоритъ, по его мнѣнію, конечно, о сословной конституціи. См. Hubrich, op. cit., S. 80 ff. Treitschke, op. cit, 2 Aufl. Bd. II S. 557 ff.

[1]) Кауфманъ, назв. соч., 116.

[2]) Отмѣтимъ, впрочемъ, что Art. 54 заключительнаго акта, напомнивъ о ст. 13 союзнаго акта 1815 года, ставитъ ея выполненіе подъ защиту союза.—Wiener Schlussacte v. 1820 см. у Zachariä. Deutsche Verfassungsgesetze. S. 15 ff.—Характеризуя Вѣнскій заключительный актъ 1820 г., H. Schulze проводитъ существенное различіе между Вѣнскимъ конгрессомъ 1815 г. и совѣщаніями 1819—1820 г.г.: „въ то время какъ въ 1815 году Пруссія, Ганноверъ и мелкія государства выдвинули минимумъ сословныхъ правъ (Rechte der Landstände), который долженъ былъ стоять подъ защитой союза, въ 1820 году былъ установленъ максимумъ, въ предѣлахъ котораго должно было оставаться каждое государство. См. его Einleitung in das deutsche Staatsrecht. S. 309—310).

ставлять будущимъ государственнымъ чинамъ отчеты объ управленіи государственными долгами", при чемъ новые займы, если бы въ нихъ встрѣтилась надобность, могутъ быть заключаемы только при содѣйствіи и согласіи на нихъ государственныхъ чиновъ" [1]). Но реакціонная партія, во главѣ которой стоялъ кронпринцъ—будущій король Фридрихъ-Вильгельмъ IV,—беретъ уже замѣтный перевѣсъ и склоняетъ на свою сторону короля. Она была противъ введенія конституціи, и въ ея программу входило только возможно точное возстановленіе старо-германскихъ мѣстныхъ сословныхъ собраній [2]).

5 іюня 1822 года былъ изданъ законъ, отвѣчающій ея стремленіямъ, на основаніи котораго въ отдѣльныхъ провинціяхъ должны быть организованы „провинціальныя собранія въ духѣ старыхъ нѣмецкихъ учрежденій". Что же касается собранія государственныхъ чиновъ (allgemeine Landstände), время ихъ созыва и порядокъ ихъ избранія провинціальными собраніями были предоставлены усмотрѣнію короля [3]).

Такъ завершилось конституціонное движеніе въ Пруссіи въ первой четверти 19 столѣтія: вмѣсто единаго народнаго представительства вводились мѣстныя собранія, построенныя на сословномъ началѣ и представлявшія свои частные обособленные интересы [4]). Движеніе это, сдерживаемое при Фридрихѣ-Вильгельмѣ III уваженіемъ къ престарѣлому монарху и его заслугами передъ родиной, возникаетъ съ новой силой по вступленіи на престолъ Фридриха-Вильгельма IV и достигаетъ своего наивысшаго развитія къ концу 40-хъ годовъ.

Несмотря на отвращеніе Фридриха-Вильгельма IV къ конституціонному режиму, несмотря на торжественное его за-

---

[1]) Rönne, op. cit., Bd. I. 47—48.

[2]) Anschütz, Deutsches Staatsrecht, въ Holtzendorff-Kohler's Encyklopädie der Rechtswissenschaft, 1904. II. 492, Hubrich. Deutsches Fürstentum und deutsches Verfassungswesen. 1905. 95 ff.

[3]) Объ этомъ законѣ и о компетенціи провинціальныхъ собраній, а въ особенности въ области финансовъ, см. Arndt. Der Anteil der Stände an der Gesetzgebung in Preussen von 1823—1848. Archiv für öffentliches Recht. 1902 Bd. 17. S. 570 ff., въ особен. 582 ff.

[4]) H. Schulze. Das preussische Staatsrecht. 1872 Bd. I, S. 100—101.

явленіе, что „нѣтъ на землѣ такой силы, которая могла бы заставить меня измѣнить естественныя и именно у насъ, благодаря своей внутренней правдѣ, столь могущественныя отношенія между монархомъ и народомъ на условныя, конституціонныя“, что онъ никогда не допуститъ, „чтобы между Господомъ Богомъ на небѣ и этой страной былъ вдвинутъ писанный листъ, чтобы управлять нами при помощи своихъ параграфовъ и замѣнить ими старую святую вѣрность [1])“, въ его царствованіе Пруссія перешла въ число конституціонныхъ государствъ.

Въ 1847 году король былъ вынужденъ сдѣлать первый, правда, пока еще робкій шагъ въ дѣлѣ установленія народнаго представительства и надѣленія его финансовыми полномочіями [2]). Нуждаясь въ займѣ для постройки желѣзной дороги Берлинъ—Кенигсбергъ, король патентомъ 3 февраля 1847 года создаетъ такъ называемый соединенный ландтагъ (vereinigter Landtag), состоящій изъ депутатовъ всѣхъ провинціальныхъ сеймовъ, и надѣляетъ его правомъ, поскольку рѣчь идетъ объ его финансовой власти, содѣйствовать монарху при заключеніи новыхъ займовъ и давать свое согласіе на установленіе новыхъ налоговъ или повышеніе уже существующихъ [3]).

Въ указѣ объ организаціи соединеннаго ландтага, изданномъ въ тотъ же день, король говоритъ, что ландтагу, какъ только онъ будетъ созванъ, должны быть представляемы къ свѣдѣнію бюджетъ и обзоръ государственныхъ финансовъ за время отъ одного собранія до другого, но утвержденіе бюджета, равно какъ и расходованіе государственныхъ средствъ, продолжаетъ оставаться исключительнымъ правомъ короля [4]).

---

[1]) Изъ рѣчи короля при открытіи засѣданія соединеннаго ландтага 11 апрѣля 1847 г. Hubrich, op. cit. S. 125.

[2]) Отмѣтимъ, что еще въ 1842 году были организованы такъ называемые комитеты провинціальныхъ собраній, которые, образуя въ своей совокупности „соединенные сословные комитеты“ (vereinigte ständische Ausschüsse), были созваны въ Берлинѣ въ 1842 году и вторично въ 1848 году.

[3]) Патентъ 3 февраля 1847 г. и обстоятельный анализъ его см. Eberty. Geschichte des preuss. Staats. VII S. 247 ff.

[4]) Объ этомъ указѣ см. у Rönne. Staatsrecht der preusischen Monarchie.

Подъ вліяніемъ послѣдовавшихъ вскорѣ событій—мартовской революціи 1848 года, король дѣлаетъ дальнѣйшія и болѣе рѣшительныя уступки требованіямъ народа.

Уже „указъ о нѣкоторыхъ основныхъ началахъ будущей прусской конституціи", внесенный правительствомъ на обсужденіе созваннаго въ Берлинѣ на 2 апрѣля соединеннаго ландтага и принятый имъ почти безъ измѣненій 6 апрѣля 1848 года, въ § 6 постановляетъ, что „будущимъ народнымъ представителямъ во всякомъ случаѣ должно принадлежать согласіе на всѣ законы, а также на установленіе бюджета и налоговъ [1])".

22 мая 1848 года въ Берлинѣ было созвано національное собраніе на основаніи избирательнаго закона, принятаго соединеннымъ ландтагомъ 8 апрѣля того же года [2]), и въ тотъ же день на его обсужденіе былъ внесенъ проектъ конституціи, выработанный министерствомъ Кампгаузена. Проектъ этотъ, составленный подъ несомнѣннымъ вліяніемъ бельгійской конституціи 1831 года, сдѣлавшейся, по словамъ Еллинека, конституціоннымъ идеаломъ во время движеній 1848—1849 г.г. [3]), вмѣстѣ съ тѣмъ во многихъ отно-

4 Aufl. Bd. I, 593. Характеризуя финансовую власть соединеннаго ландтага, Bornhak говоритъ, что объемъ ея вышелъ далеко за предѣлы всѣхъ прежнихъ обѣщаній и образовалась она подъ несомнѣннымъ вліяніемъ воспоминаній о правѣ старыхъ нѣмецкихъ сословій давать свое согласіе на налоги (Steuerbewilligungsrecht). Preusisches Staatsrecht. I. S. 47; ср. его же Preusische Staats- und Rechtsgeschichte, 1903. S. 398. О дѣятельности перваго соединеннаго ландтага, засѣдавшаго въ Берлинѣ съ апрѣля по іюнь 1847 г., и о стремленіи его расширить свою компетенцію, въ частности въ области контроля надъ финансами, см. H. Schulze. Das preus. Staatsrecht. I. 108 ff., Eberty, op, cit., VII, 262 ff. Кауфманъ, Политическая исторія Германіи въ XIX ст., 291 сл.

[1]) Schwartz. Verfassungskunde. Einleitung. S. 23.

[2]) Избирательный законъ 8 апрѣля 1848 года возлагалъ на собраніе, созываемое „для соглашенія относительно будущей прусской конституціи", помимо этой основной задачи, временно, впредь до окончанія работъ собранія, также и „одобреніе налоговъ и государственныхъ займовъ" (§ 13. 2). Schwartz, op. cit., 24.

[3]) Еллинекъ. Общее ученіе о государствѣ. 1908, 389.—Въ своемъ изслѣдованіи, посвященномъ сравненію прусской конституціи съ бельгійской, Smend отмѣчаетъ, что положенія бельгійскаго права были реципированы въ Пруссіи не потому, что они подошли къ ея строю и отношеніямъ, а въ силу того, что бельгійская конституція была въ то время чрезвычайно популярна и

шеніяхъ существенно отъ нея отличается. Въ частности, что касается финансовой власти народнаго представительства, бельгійская конституція на ряду съ требованіемъ, чтобы „бюджетъ ежегодно вотировался палатами“ (art. 115), постановляла, что „налоги въ пользу государства вотируются ежегодно; законы, ихъ установившіе и вторично не возобновленные, имѣютъ силу только одинъ годъ“ (art. 111), и тѣмъ самымъ вводила принципъ годичнаго дѣйствія законовъ о налогахъ (lex annua). Напротивъ, прусскій проектъ реципировалъ только ст. 115 бельгійской конституціи, выдвигая въ § 70 необходимость ежегоднаго установленія бюджета законодательнымъ порядкомъ, и вовсе опустилъ ст. 111, говорящую о ежегодномъ вотированіи законовъ о налогахъ. Мало того. Онъ ввелъ прямо противоположное ей постановленіе, требуя въ § 71, чтобы „налоги и пошлины взимались въ томъ случаѣ, если они занесены въ бюджетъ или установлены особыми законами“, и провозглашая въ § 82, что „существующіе налоги и пошлины будутъ взиматься и впредь, пока они не будутъ отмѣнены закономъ [1])“.

Національное собраніе избрало особую комиссію, которой и поручило разсмотрѣть, а въ случаѣ надобности, и переработать представленный ему проектъ конституціи. Выработанный комиссіей проектъ, названный по имени ея предсѣдателя „хартіей Вальдека“ [2]) и также построенный по образцу бельгійской конституціи, въ томъ, что касается бюджетныхъ правъ народнаго представительства, буквально воспроизводилъ постановленія проекта Кампгаузена [3]). Онъ не былъ разсмотрѣнъ, однако, въ пленарномъ засѣданіи собранія, такъ какъ національное собраніе вскорѣ было переведено

отвѣчала стремленіямъ демократически настроеннаго общества. См. его Preussische Verfassungsurkunde im Vergleich mit der belgischen. S. 5 ff.

[1]) Прусскій проектъ конституціи, выработанный въ маѣ 1848 г. министерствомъ Кампгаузена, приведенъ у Eberty. Gechichte des preus. Staats., VII, 394 ff., ср. также Gneist. Gesetz und Budget. 1879, 143—144. Интересныя замѣчанія о томъ, какъ былъ составленъ правительственный проектъ 1848 г., у Smend'a, op. cit., 4 ff.

[2]) Bornhak. Preussische Staats- und Rechtsgeschichte. 465.

[3]) Rönne, op. cit., Bd. I. 628, Gneist, op. cit., 144.

въ Бранденбургъ, а 5 декабря 1848 года послѣдовалъ указъ о роспускѣ его. Тогда же правительство обнародовало конституцію, извѣстную подъ именемъ октроированной конституціи 5 декабря 1848 года[1]).

Конституція 5 декабря 1848 года, составленная подъ вліяніемъ трудовъ конституціонной комиссіи національнаго собранія[2]) и надѣлявшая народныхъ представителей той же финансовой властью и въ томъ же объемѣ, что и упомянутые выше проекты Кампгаузена и Вальдека—ст. 98, 99 и 108 конституціи 5 декабря дословно повторяютъ постановленія §§ 70, 71 и 82 проекта Кампгаузена,—постановляла въ ст. 112 о необходимости ревизіи ея въ законодательномъ порядкѣ, какъ только палаты будутъ созваны. 7 августа 1849 года въ Берлинѣ были открыты засѣданія палатъ для ревизіи декабрьской конституціи 1848 года. При обсужденіи статей ея въ большинствѣ случаевъ удавалось достигнуть взаимнаго соглашенія между палатами, и только по нѣкоторымъ статьямъ разногласія ихъ остались неустраненными; послѣднее въ особенности приходится сказать о тѣхъ статьяхъ конституціи, которыя регулируютъ финансовыя полномочія палатъ.

Обсуждая ст. 98 и 99 въ связи со ст. 108 конституціи, нижняя палата пришла къ тому заключенію, что народнымъ представителямъ должно быть предоставлено дѣйствительное „право одобрять налоги“ (Steuerbewilligungsrecht), ибо оно представляетъ собой „важнѣйшую гарантію“ конституціоннаго режима.

Соотвѣтственно этому палата приняла предложеніе комиссіи и вычеркнула первую часть ст. 108, которая постановляла, что „существующіе налоги и пошлины будутъ взи-

---

[1]) О дѣятельности національнаго собранія см. Eberty. Geschichte des preuss. Staats, VII, 391 ff., 496 ff. H. Schulze. Das preussische Staatsrecht. I. 112 ff. Hubrich. Deutsches Fürstentum und deutsches Verfassungswesen. 130 ff., Кауфманъ. Политическая исторія Германіи. 330 сл. и др. Текстъ конституціи 5 декабря 1848 года приведенъ у Eberty, op. cit., VII, 498 ff.

[2]) Во введеніи къ ней говорится, что она издана королемъ „in möglichster Berücksichtigung der von den gewählten Vertretern des Volkes ausgegangenen umfassenden Vorarbeiten“.

маться и впредь, пока они не будутъ отмѣнены закономъ“ [1]). Верхняя палата, усматривая въ правѣ одобрять налоги опасность для королевской власти, возстановила вычеркнутую нижней палатой первую часть 108 статьи [2]). Такъ какъ соглашенія между палатами по этому вопросу и по цѣлому ряду другихъ вопросовъ, относящихся къ бюджетному праву народнаго представительства, не послѣдовало, соотвѣтствующія статьи конституціи 1848 года были перенесены въ неизмѣненной редакціи въ нынѣ дѣйствующую прусскую конституцію, обнародованную 31 января 1850 года, и составляютъ тамъ ст. 99, 100 и 109 [3]).

2.

Если прусское бюджетное право носитъ на себѣ черты сходства съ бельгійскимъ, хотя въ то же время и значительно отъ него отличается, то же самое можно сказать и относительно общеимперскаго права, которое, въ свою очередь, образовалось подъ несомнѣннымъ вліяніемъ бюджетныхъ постановленій прусской конституціи.

Почти одновременно съ происхожденіемъ прусской конституціи былъ сдѣланъ опытъ объединенія отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствъ въ одно цѣлое и установленія единой конституціи для всей Германской имперіи. Ближайшимъ толчкомъ къ этому послужила февральская революція 1848 года въ Парижѣ [4]). Еще съ осени 1847 года стали устраиваться собранія нѣмецкихъ политическихъ дѣятелей, на которыхъ дебатировались вопросы реформированія германскаго государственнаго строя. Одно изъ такихъ собраній было организовано 5 марта 1848 года въ Гейдельбергѣ. Здѣсь собра-

---

[1]) Stenographische Berichte über die Verhandlungen der zweiten Kammer. 1849. I, 421—422. Докладъ комиссіи тамъ же, 379—383.

[2]) Stenographische Berichte über die Verhandlungen der ersten Kammer. 1849. III, 1164—1165.

[3]) Cp. Gneist. Gesetz und Budget. 145—146, H. Schulze, op. cit., I, 116, Hubrich, op. cit., 135 и др.

[4]) О вліяніи февральской революціи на германское объединительное движеніе см. Sybel. Die Begründung des deutschen Reichs durch Wilhelm I. 1889. I. S. 129 ff.

лись наболѣе выдающіеся представители политическаго движенія въ Германіи, и здѣсь былъ окончательно рѣшенъ вопросъ о необходимости созданія общеимперской конституціи; здѣсь рѣшено было также созвать во Франкфуртѣ на Майнѣ членовъ ландтаговъ отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствъ и другихъ лицъ, извѣстныхъ на политическомъ поприщѣ, и поручить имъ выработать и обсудить основы этой конституціи.

31 марта собрался на Франкфуртѣ на Майнѣ такъ называемый „предварительный парламентъ" и избралъ особую комиссію для выработки основъ германской конституціи [1]). Вмѣстѣ съ тѣмъ онъ постановилъ, что рѣшеніе вопроса относительно будущей германской конституціи должно быть предоставлено единственно и исключительно избранному народомъ національному собранію. „Идея учредительнаго собранія обязана такимъ образомъ, по словамъ одного нѣмецкаго историка, своимъ происхожденіемъ и осуществленіемъ народнымъ представителямъ отдѣльныхъ государствъ, которые, однако, вовсе не были къ этому уполномочены формально и которые дѣйствовали только въ твердомъ убѣжденіи, что они выполняютъ волю огромнаго большинства нѣмецкаго народа [2]).

На ряду съ этимъ общественнымъ движеніемъ пробуждается къ дѣятельности и бундестагъ, который хочетъ вернуть себѣ утраченное имъ довѣріе германскаго народа и идти въ уровень съ запросами и требованіями времени. 9 марта 1848 года онъ издаетъ постановленіе, въ которомъ говоритъ о необходимости пересмотра союзной конституціи на національныхъ основаніяхъ. На слѣдующій день онъ требуетъ созыва „17 мужей общественнаго довѣрія", которымъ поручаетъ переработать союзную конституцію. Выработанный ими проектъ конституціи Германской имперіи, снабженный предисловіемъ профессора Дальмана, былъ переданъ въ концѣ

---

[1]) Объ этихъ основахъ см. Völderndorff. Deutsche Verfassungen und Verfassungsentwürfe. Annalen des deutschen Reichs. 1890. Bd. 23. S. 259.

[2]) Zwiedineck-Südenhorst. Deutsche Geschichte von der Auflösung der alten bis zur Errichtung des neuen Kaiserreiches. ·903. Bd. II. S. 401.— O „Vorparlement'ѣ" см. также Sybel, op. cit., I. S. 150 ff.

апрѣля бундестагу. Проектъ этотъ очень мало останавливается на финансовыхъ полномочіяхъ имперской власти. Статья вторая его, опредѣляющая компетенцію этой власти, относитъ къ ней „распоряженіе всѣми таможенными и почтовыми доходами и, поскольку эти и другіе имперскіе доходы оказывались недостаточными, обложеніе отдѣльныхъ государствъ имперскими налогами [1]). Проектъ не встрѣтилъ, однако, сочувствія со стороны союзныхъ правительствъ, главнымъ образомъ, изъ-за установленія наслѣдственной имперіи и значительнаго ограниченія самостоятельности отдѣльныхъ государствъ. Наконецъ, бундестагъ, подъ давленіемъ общественнаго мнѣнія и руководствуясь постановленіями „предварительнаго парламента", рѣшаетъ созвать національное собраніе, которое вмѣстѣ съ правительственной властью должно содѣйствовать дѣлу установленія германской конституціи [2]).

18 мая 1848 года во Франкфуртѣ на Майнѣ въ церкви св. Павла собрался общеимперскій парламентъ, который, вопреки заявленію бундестага, что установленіе германской конституціи должно быть общимъ дѣломъ правительственной власти и народа, пошелъ по пути, указанному ему „предварительнымъ парламентомъ", и провозгласилъ себя единственнымъ законнымъ представителемъ суверенной воли нѣмецкаго народа, призваннымъ объединить Германію въ одно цѣлое и дать ей имперскую конституцію. Принципъ народнаго суверенитета, положенный въ основу дѣятельности франкфуртскаго парламента, былъ выдвинутъ уже въ рѣчи Гагерна, избраннаго президентомъ національнаго собранія, этого, по словамъ Зибеля, типичнаго выразителя господствующихъ настроеній парламента [3]). „Мы должны, говорилъ онъ, при открытіи парламента 19 мая, создать конституцію для Германіи, для всей имперіи. Призваніе и полномочія для этого созданія основываются на суверенитетѣ націи. Предварительный парламентъ совершенно вѣрно предусмотрѣлъ трудность

---

[1]) Проектъ этотъ см. у Arndt'a. Das Staatsrecht des deutschen Reichs, 1901. S. 17, у Völderndorff'a. Annalen des deutschen Reichs. Bd. 23. S. 260.

[2]) Ср. H. Schulze. Einleitung in das deutsche Staatsrecht. 1867. S. 317—318.

[3]) Sybel, op. cit. I. 171.

достигнуть соглашенія между отдѣльными правительствами и надѣлилъ насъ характеромъ учредительнаго собранія. Германія хочетъ быть единой, хочетъ быть государствомъ, которое управлялось бы народной волей" [1]).

Собраніе избрало комиссію для выработки конституціи [2]), которая, соотвѣтственно двумъ основнымъ политическимъ идеаламъ эпохи—единство Германіи и свобода гражданина,—выработала проектъ конституціи и основныхъ правъ гражданъ. Въ первую очередь парламентъ приступилъ къ обсужденію второго изъ разработанныхъ проектовъ, какъ представлявшаго наименьшія затрудненія. Принятый парламентомъ, онъ былъ обнародованъ въ формѣ „основныхъ правъ нѣмецкаго народа" 27 декабря 1848 года. Что касается проекта конституціи, обсужденіе его въ парламентѣ затянулось и вызвало многочисленные дебаты, главнымъ образомъ, по вопросу объ организаціи главы государства [3]). Наконецъ, конституція была принята и обнародована 20 апрѣля 1849 года [4]).

Конституція франкфуртскаго парламента [5]) передала созданной ею имперской власти значительныя полномочія въ ущербъ самостоятельности отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствъ [6]). Въ частности, по вопросу о финансовыхъ постановленіяхъ конституціи отмѣтимъ, что она надѣлила имперскую власть правомъ распоряжаться доходами отъ таможенныхъ пошлинъ и другихъ налоговъ (gemeinsame Productions und Verbrauchssteuer),

---

[1]) Изъ рѣчи Гагерна 19 мая 1848 года у Hubrich'a. Deutsches Fürstentum und deutsches Verfassungswesen. 103.

[2]) Въ эту комиссію вошли многіе выдающіеся ученые, какъ-то: Миттермайеръ, Дальманъ, Пфицеръ, Безелеръ, Р. Моль, Вайтцъ и др. Zwiedineck-Südenhorst. Deutsche Geschichte. II. 424.

[3]) См. Zwiedineck-Südenhorst, op. cit., II. 486 ff.

[4]) Текстъ конституціи 1849 года см. у Binding'a. Deutsche Staatsgrundgesetze. Leipzig. 1893. II Heft.

[5]) Обнародованныя въ декабрѣ 1848 года „Основныя права нѣмецкаго народа" вошли въ консистуцію въ качествѣ составной ея части, отд. VI, §§ 130—189.

[6]) Компетенція имперской власти, характеризующая централистическія тенденціи конституціи, опредѣлена въ отд. II, § 6—67. Въ этомъ отношеніи конституція 1849 года приближается къ проекту „17 мужей общественнаго довѣрія", отвергнутому союзными правительствами. Ср. Sybel. Die Begründung des deutschen Reichs. I, 249.

часть которыхъ поступаетъ въ ея вѣдѣніе, другая передается отдѣльнымъ государствамъ (§ 35). Изъ этихъ доходовъ погашаются расходы государства (§§ 48—49), при чемъ, если ихъ не хватаетъ, имперская власть управомочивается устанавливать матрикулярные взносы (Matricularbeiträge) (§ 50), а въ исключительныхъ случаяхъ—вводить имперскіе налоги и заключать займы (§ 51).

Бюджетъ доходовъ и расходовъ устанавливается ежегодно законодательнымъ путемъ, т. е. по постановленію рейхстага (§§ 102,2 и 103,3), для котораго необходимо согласіе обѣихъ палатъ его, т. е. палаты государствъ (Staatenhaus) и народной палаты (Volkshaus) и императора (§§ 80 и 100) [1]. Онъ поступаетъ со всѣми замѣчаніями и разъясненіями правительства сначала на обсужденіе народной палаты, которая можетъ цѣликомъ или по частямъ принять его или отвергнуть (§ 103,5). Дѣятели франкфуртскаго національнаго собранія рѣшили предоставить это право народной палатѣ, они не боялись, что палата имъ воспользуется. Но они не рискнули надѣлить имъ палату государствъ, которая, подъ вліяніемъ преобладающихъ въ ней сепаратистскихъ тенденцій, могла бы отвергнуть весь бюджетъ, „благодаря чему—такъ какъ у главы государства не было права распускать палату государствъ—имперское правительство лишено было бы средствъ къ дальнѣйшему существованію и конституція фактически перестала бы дѣйствовать“ [2]. Пріоритетъ нижней палаты былъ установленъ также и для другихъ предложеній правительства, поскольку они были связаны съ финансами (§ 103,1).

Верхняя палата, вообще говоря, обладала ограниченными бюджетными полномочіями. Принятый народной палатой бюджетъ доходовъ и расходовъ поступалъ въ палату государствъ,

---

[1]) Напомнимъ, что по конституціи 1849 г. императору принадлежало только суспензивное veto: если одно и то же постановленіе принимается рейхстагомъ безъ измѣненій въ трехъ послѣдовательныхъ сессіяхъ, оно превращается въ законъ даже и въ томъ случаѣ, если на него не послѣдуетъ согласія имперскаго правительства (§ 101).

[2]) Изъ доклада комиссіи національнаго собранія для выработки конституціи, цитированной по Ehlert'y, Die rechtliche Bedeutung des Reichshaushaltsgesetzes. 1912, 9—10.

которая не могла, однако, вносить въ него никакихъ измѣненій; она могла только дѣлать представленія по поводу тѣхъ или другихъ его статей,—представленія, относительно которыхъ постановляла окончательное рѣшеніе народная палата (§ 103,6).

Наконецъ, расходы могли быть произведены только по инціативѣ правительства; голосованіе ихъ должно было происходить по статьямъ (спеціализація расходовъ), и кредиты, отпущенные на погашеніе однихъ расходовъ, не могли быть обращены на погашеніе другихъ (§ 103,2). Чрезвычайные расходы и способы ихъ покрытія устанавливаются тѣмъ же законодательнымъ путемъ, т. е. по постановленію рейхстага (§ 103,7). Отчетъ объ израсходованіи имперскихъ доходовъ представляется на утвержденіе рейхстага и вносится сначала въ народную палату (§ 103,8).

Конституція 1849 года, какъ извѣстно, осталась только на бумагѣ и никогда не дѣйствовала. Прусскій король отклонилъ предложенную ему корону германскаго императора, вскорѣ послѣ чего отдѣльныя правительства—Австрія, Пруссія, Саксонія, Баварія и др.—отозвали своихъ депутатовъ изъ національнаго собранія, которое, значительно уменьшенное въ своемъ составѣ, перенесло свои засѣданія въ Штутгартъ и 18 іюня 1849 года было распущено.

Во второй половинѣ 60-хъ г.г. снова былъ сдѣланъ опытъ объединенія Германіи въ одно цѣлое, но уже безъ Австріи, закончившійся на этотъ разъ основаніемъ Сѣверо-Германскаго союза, превращеннаго впослѣдствіи, четыре года спустя, въ Германскую имперію [1]). 9 апрѣля 1866 года въ засѣданіи

---

[1]) Мы оставляемъ въ сторонѣ всѣ предшествующіе проекты объединенія Германіи и установленія общеимперской конституціи; съ разсматриваемой нами точки зрѣнія они не представляютъ интереса. Отмѣтимъ только прусскій проектъ, принятый Эрфуртскимъ парламентомъ въ 1850 году и покоящійся въ существенныхъ своихъ чертахъ на конституціи франкфуртскаго парламента съ тѣмъ, однако, различіемъ, что мысль о монархическомъ главѣ государства въ немъ была оставлена и его замѣнилъ правитель, стоящій во главѣ такъ называемой „королевской коллегіи“ (Fürsten-Kollegium) (§ 65 сл.). Что касается финансовыхъ полномочій имперской власти, а также бюджетнаго права рейхстага, Эрфуртская конституція воспроизводитъ съ весьма незначительными измѣненіями соотвѣт-

бундестага Пруссія выступила съ предложеніемъ созвать парламентъ „для обсужденія и принятія проекта реформы союзной конституціи, который долженъ быть выработанъ нѣмецкими правительствами“ [1]). 10 іюня того же года она разослала нѣмецкимъ правительствамъ „основные принципы новой союзной конституціи“, на почвѣ которыхъ, въ случаѣ если бы существующія до сихъ поръ союзныя отношенія были прекращены, можно было бы воздвигнуть новый союзъ [2]). Въ нихъ ни слова не говорится объ общей финансовой власти будущаго нѣмецкаго союза, и только въ ст. IX, регулирующей союзное войско, предписывается, чтобы для каждой изъ двухъ армій былъ установленъ при содѣйствіи общеимперскаго представительства военный бюджетъ, составленный изъ взносовъ отдѣльныхъ правительствъ; величина этихъ взносовъ опредѣляется пропорціонально населенію государства [3]).

„Основные принципы“ 10 іюня, согласно ст. 5 союзнаго договора, заключеннаго Пруссіей съ сѣверо-германскими государствами 18 августа 1866 года, должны были послужить масштабомъ для уполномоченныхъ правительствъ при выработкѣ ими проекта союзной конституціи, который поступаетъ затѣмъ на разсмотрѣніе общеимперскаго парламента [4]). Въ декабрѣ 1866 года открылись въ Берлинѣ засѣданія правительственныхъ уполномоченныхъ для обсужденія предложеннаго Пруссіей проекта союзной конституціи [5]). Проектъ

ствующія постановленія конституціи 1849 г. См. §§ 35—36, 47—49, 101. Конституція 1850 г. приведена у Binding'a—Deutsche Staatsgrundgesetze. Heft. II.

[1]) См. предложеніе Пруссіи въ собраніи матеріаловъ, относящихся къ созданію Сѣверо-Германскаго союза, у Hahn'a. Zwei Jahre preussisch-deutscher Politik 1866—1867. Berlin. 1868. 60 слѣд.

[2]) Preussischer Entwurf zur Bundesreform vom 10 Juni 1866. см. у Hahn'a, op. cit., 121 слѣд.

[3]) На основаніи ст. IX все союзное войско было раздѣлено на двѣ арміи: сѣверную, во главѣ которой былъ поставленъ прусскій король, и южную, верховное командованіе которой было отдано баварскому королю. Hahn, op. cit., 122—123.

[4]) Bündniss-Vertrag vom 18 August 1866 у Hahn'a, op. cit., 463—464. О вліяніи „принциповъ“ 10 іюня на союзную конституцію см., между прочимъ, Maurenbrecher'a, Gründung des deutschen Reichs. 1892, 192 слѣд.

[5]) Интересныя замѣчанія по вопросу о происхожденіи прусскаго проекта мы находимъ у Sybel'я. По его словамъ, въ распоряженіи Бисмарка находилось

этотъ отдавалъ въ распоряженіе союзной власти таможенныя пошлины и косвенные налоги, а также почтовые и телеграфные доходы, изъ которыхъ должны были погашаться союзные расходы (ст. 28 и 48) [1]. Что касается расходовъ на войско, составлявшее предметъ особаго вниманія, онъ выдѣлялъ изъ общихъ доходовъ союза особую сумму въ распоряженіе верховнаго начальника его. Сумма эта составлялась съ такимъ расчетомъ, чтобы на каждаго солдата арміи въ мирное время — контингентъ арміи въ мирное время былъ опредѣленъ въ 1% населенія 1867 года (ст. 57)—приходилось по 225 талеровъ. Если общихъ доходовъ союза не хватало, устанавливались особые взносы союзныхъ государствъ пропорціонально ихъ населенію, которые и шли на погашеніе недостающей суммы (ст. 59) [2].

Переработанный соотвѣтственно тѣмъ поправкамъ и замѣчаніямъ, которыя были сдѣланы отдѣльными уполномоченными и которыя, однако, не расходились съ основными принципами прусскаго проекта [3], текстъ будущей консти-

два проекта; одинъ изъ нихъ былъ выработанъ Дункеромъ, другой—Савиньи. Но ни тотъ, ни другой не удовлетворяли его, ибо они слишкомъ ограничивали самостоятельность отдѣльныхъ государствъ. Оставалось мало времени до открытія конференціи уполномоченныхъ, назначеннаго на 15 декабря. Тогда Бисмаркъ вечеромъ 13 декабря продиктовалъ Лотару Бухеру наиболѣе существенныя статьи будущей конституціи, регулирующія дѣятельность бундесрата, бундеспрезидіума, рейхстага, и далъ руководящія указанія относительно другихъ отдѣловъ. Лотаръ Бухеръ вмѣстѣ съ Дельбрюкомъ составили за ночь проектъ всей конституціи, который былъ принятъ 14 декабря совѣтомъ министровъ подъ предсѣдательствомъ короля, а 15-го предложенъ конференціи уполномоченныхъ. Sybel. Die Begründung des deutschen Reichs. 1894. VI, 24—25, см. также Zwiedineck-Südenhorst. Deutsche Geschichte. 1905. III. 408 слѣд.

[1]) Völderndorff, Deutsche Verfassungen und Verfassungsentwürfe. Annalen des deutschen Reichs. 23 Jahrg. S. 360 и 388.

[2]) Völderndorff, op. cit., S. 374 и 376.

[3]) Прусскіе уполномоченные выбрали изъ многочисленныхъ поправокъ только тѣ, которыя поддерживались большинствомъ и не расходились въ то же время съ основными принципами прусскаго проекта. См. протоколъ засѣданія конференціи 28 января 1867 года у Hahn'а, op. cit., 487.—Протоколы засѣданій конференціи уполномоченныхъ—напечатаны они у Hahn'а, op. cit., 486—496—даютъ скудныя свѣдѣнія о работахъ конференціи. Ср. H. Schulze. Einleitung in das deutsche Staatsrecht. 1867, 423 сл., а также Kloeppel. Dreissig Jahre deutscher Verfassungsgeschichte. 1900. Bd. I. S. 102 сл.

туціи былъ переданъ на обсужденіе рейхстага, открытаго въ Берлинѣ 24 февраля 1867 года, который внесъ въ него весьма существенныя измѣненія и дополненія.

Наиболѣе слабо разработанъ былъ въ проектѣ союзныхъ правительствъ отдѣлъ, посвященный союзнымъ финансамъ. Статьи 56 и 58 его почти буквально повторяли постановленія статей 57 и 59 прусскаго проекта, представленнаго конференціи правительственныхъ уполномоченныхъ, т. е. выдѣляли военные расходы въ особую категорію, устанавливали для ихъ погашенія опредѣленную сумму доходовъ и лишали народныхъ представителей какого бы то ни было вліянія на нихъ [1]). Бюджетъ союза разрывался такимъ образомъ на двѣ части; одна часть расходовъ, а именно расходы на войско, опредѣлялась по способу, существенно отличающемуся отъ того, которымъ регулировались расходы по другимъ отраслямъ управленія. „Если бы проектъ въ этой части былъ принятъ безъ измѣненій, замѣчаетъ Шульце, все, что касается войска, было бы выдѣлено изъ обще-государственнаго порядка и подпало бы подъ дѣйствіе абсолютистскихъ принциповъ“ [2]).

Однако, большинство рейхстага не было склонно лишать вовсе народныхъ представителей права устанавливать военный бюджетъ. Признавая вполнѣ основательнымъ требованіе, чтобы, въ виду надвигающейся угрозы войны съ Франціей, расходы на войско были фиксированы и не зависѣли бы отъ голосованій рейхстага, оно допустило такое положеніе въ качествѣ временнаго и приняло поправку Форкенбека (Forckenbeck), на основаніи которой ст. 56 проекта измѣнялась въ томъ смыслѣ, что контингентъ арміи въ мирное время былъ опредѣленъ въ 1% населенія 1867 года только по 31 декабря 1871 года; послѣ же этого срока военный контингентъ долженъ устанавливаться путемъ союзнаго законодательства. Соотвѣтственно этому измѣнялась и ст. 58 проекта, исчисляющая сумму расходовъ на войско по 225 талеровъ на каждаго солдата арміи въ мирное время при

---

[1]) Эти статьи проекта приведены у Völderndorff'a, op. cit., 374 и 376.
[2]) H. Schulze, op. cit., 435—436.

опредѣленіи контингента арміи въ 1% населенія 1867 года; къ ней было добавлено: „по 31 декабря 1871 года“ [1]).

Ст. 58 проекта съ поправкой къ ней Форкенбека оставляла открытымъ вопросъ объ исчисленіи военныхъ расходовъ послѣ 31 декабря 1871 года и не удовлетворяла прусское правительство, которое хотѣло дать военной организаціи союза прочное и устойчивое положеніе. Имъ было даже высказано опасеніе, что по истеченіи этого срока союзныя правительства могутъ вовсе отказаться дѣлать взносы на погашеніе военныхъ расходовъ. Тогда рейхстагъ, чтобы примирить разнообразные сталкивающіеся здѣсь интересы, принялъ при окончательномъ обсужденіи текста конституціи слѣдующее дополненіе къ ст. 62 (ст. 58 проекта союзныхъ правительствъ): „послѣ 31 декабря 1871 года взносы отдѣльныхъ государствъ продолжаютъ поступать въ союзную кассу, при чемъ въ основаніе ихъ исчисленія берется контингентъ арміи, временно опредѣленный ст. 60 (ст. 56 проекта союзныхъ правительствъ), до тѣхъ поръ, пока онъ не будетъ измѣненъ союзнымъ закономъ; расходованіе этой суммы на союзное войско устанавливается бюджетнымъ закономъ; при установленіи военныхъ расходовъ принимается во вниманіе на основаніи конституціи закономъ опредѣленная организація союзнаго войска [2]).

Вмѣстѣ съ тѣмъ рейхстагъ принялъ поправку Микеля (Miquel) и графа Штольберга (Eberhard zu Stolberg) къ ст. 65—67 проекта, составляющую ст. 69—73 конституціи Сѣверо-Германскаго союза и надѣляющую народныхъ представителей правомъ ежегодно устанавливать бюджетъ доходовъ и расходовъ, контролировать его исполненіе, а также, въ случаѣ крайней къ тому необходимости, заключать государственные займы [3]).

---

[1]) Поправку Forckenbeck'а къ ст. 56 и 58 проекта см. у Bezold'а. Materialien der deutschen Reichsverfassung. 1873, Bd. II. S. S. 382 и 454. Обоснованіе имъ этой поправки—ibid., S. 362—368.

[2]) Это дополненіе было принято по предложенію von Ujest'а и Bennigsen'а. Bezold, op. cit., II. S. 710—711; cp. Kloeppel, op. cit., I. 142 сл.

[3]) Bezold, op. cit., II. 562—563, 711—712.

16 апрѣля 1867 года была принята рейхстагомъ конституція Сѣверо-Германскаго союза, которая вступила въ дѣйствіе съ 1 іюля того же года и которая, послѣ основанія Германской имперіи, съ нѣкоторыми измѣненіями, главнымъ образомъ, редакціоннаго характера, была обнародована 16 апрѣля 1871 года въ качествѣ имперской конституціи.

I.

Принципы бюджетнаго права въ Пруссіи и Германіи.

1.

Бюджетное право прусскаго ландтага гарантировано ст. 99 конституціи, на основаніи которой „всѣ доходы и расходы государства должны быть исчислены на каждый годъ и занесены въ бюджетъ; послѣдній ежегодно устанавливается закономъ". Что означаетъ это постановленіе конституціи, имѣютъ-ли право прусскія палаты, при установленіи бюджета, безъ всякихъ ограниченій принимать и отвергать тѣ или другіе доходы и расходы, или, наоборотъ, право это поставлено въ извѣстныя условія, относится къ той дѣятельности ихъ, которую Еллинекъ называетъ „связаннымъ законодательствомъ" [1])? Вопросъ этотъ былъ подвергнутъ обстоятельному и всестороннему разсмотрѣнію въ прусскомъ ландтагѣ осенью 1849 года, при обсужденіи имъ октроированной конституціи 5 декабря 1848 года.

Октроированная конституція, поскольку рѣчь идетъ о бюджетныхъ полномочіяхъ народнаго представительства, какъ мы видѣли выше, повторяла соотвѣтствующія постановленія проекта Кампгаузена, рѣзко расходящагося съ принципами бельгійскаго бюджетнаго права. На ряду съ требованіемъ, чтобы всѣ доходы и расходы заносились въ бюджетъ, который устанавливается законодательнымъ порядкомъ (ст. 98), она провозглашала въ ст. 108, что „существующіе налоги и пошлины будутъ взиматься и впредь, пока они не будутъ

---

[1]) G. Jellinek. Gesetz und Verordnung. 1887, 288.

отмѣнены закономъ". Эта статья исключала такимъ образомъ право палатъ односторонней своей властью давать согласіе на взиманіе существующихъ налоговъ и пошлинъ или отказывать въ немъ; пока не послѣдовало согласіе всѣхъ трехъ факторовъ законодательства на измѣненіе или отмѣну ихъ, существующіе налоги и пошлины продолжаютъ взиматься независимо отъ того, занесены они въ бюджетъ или нѣтъ.

Комиссія нижней палаты въ своемъ докладѣ палатѣ по поводу пересмотра отдѣла VIII конституціи, трактующаго о финансахъ, настаивала на предоставленіи народнымъ представителямъ права соглашаться на налоги (Steuerbewilligungsrecht), усматривая въ немъ естественное слѣдствіе истиннаго конституціонализма. Правильное примѣненіе этого права, по ея мнѣнію, даетъ палатамъ возможность вліять на правительство и опредѣлять составъ министерства, заставляя неугодныхъ имъ лицъ уходить въ отставку. Соотвѣтственно этому комиссія предложила исключить первую часть ст. 108 [1]).

---

[1]) См. докладъ комиссіи въ Stenographische Berichte über die Verhandlungen der II Kammer. Berlin. 1849. I, S. 379 сл.—Отмѣтимъ, что меньшинство комиссіи стояло за сохраненіе ст. 108, полагая, что на основаніи ст. 98 палаты обладаютъ безспорнымъ правомъ ежегодно соглашаться на расходы, чтó гарантируетъ имъ достаточное вліяніе на правительственную власть. — Толкованіе ст. 108, вообще говоря, вызвало большія разногласія среди членовъ комиссіи. Одни держались того взгляда, что статья эта никоимъ образомъ не означаетъ, что существующіе на основаніи законовъ налоги должны взиматься и въ томъ случаѣ, если палаты отказались занести ихъ въ бюджетъ. Смыслъ и значеніе ея въ томъ, что статья эта, въ виду предполагавшейся отмѣны всѣхъ изъятій въ области налогового законодательства и реформы самаго законодательства, подтверждала, что законы о налогахъ и пошлинахъ впредь до проведенія этой реформы продолжаютъ оставаться въ силѣ.—Другіе полагали, что ст. 108 относится только къ налоговой системѣ и утверждаетъ, что налоговая система продолжаетъ дѣйствовать до тѣхъ поръ, пока она не будетъ измѣнена въ законодательномъ порядкѣ, и не подлежитъ ежегодному обсужденію при разсмотрѣніи бюджета; что же касается того, могутъ ли взиматься налоги въ теченіе опредѣленнаго года по этой системѣ, вопросъ разрѣшается ежегоднымъ установленіемъ бюджета.—Наконецъ, былъ высказанъ взглядъ, что ст. 108 должна быть истолкована по буквальному ея смыслу, т. е. что существующіе налоги и пошлины должны взиматься до тѣхъ поръ, пока не послѣдуетъ ихъ измѣненіе въ законодательномъ порядкѣ, т. е. при согласіи на это короля и обѣихъ палатъ. И, если бы палаты, разсматривая бюджетъ, отказались принять тѣ или другіе налоги, такой отказъ не имѣлъ бы никакого значенія, и налоги продолжали бы взиматься. См. ibid. 380.

Взглядъ комиссіи нашелъ себѣ поддержку со стороны большинства нижней палаты, которое въ лицѣ цѣлаго ряда ораторовъ—Ауерсвальдъ [1]), Беккератъ [2]), Телькампфъ [3]), графъ Шверинъ [4]), Ридель [5]), Симсонъ [6]) и др. высказалось за предоставленіе этого права народнымъ представителямъ. Право соглашаться на налоги, говорили сторонники расширенія финансовыхъ полномочій палатъ, представляетъ собой сущность и основу конституціоннаго режима и вмѣстѣ съ тѣмъ является важнѣйшей его гарантіей. Конституціонный порядокъ покоится на раздѣленіи власти между короной и народнымъ представительствомъ; оба эти элемента должны находиться между собой въ равновѣсіи. И, если король начальствуетъ надъ войскомъ, объявляетъ войну, заключаетъ миръ, назначаетъ должностныхъ лицъ, осуществляетъ право помилованія, созываетъ и распускаетъ палаты,—народное представительство, съ своей стороны, должно обладать достаточнымъ противовѣсомъ, чтобы конституціонный порядокъ не былъ извращенъ. Такимъ противовѣсомъ и служитъ право палатъ соглашаться на налоги.

Ту же точку зрѣнія развивали въ своихъ рѣчахъ и нѣкоторые ораторы верхней палаты—Дальманъ [7]), Кампгаузенъ [8]), Бауміптаркъ [9]), Финкъ [10]), Витгенштейнъ [11]) и др.,—не встрѣтившіе, однако, сочувствія большинства палаты.

Напротивъ, защитники сильной королевской власти, независимой отъ народнаго представительства—къ нимъ при-

---

1) Stenographische Berichte I, 385 сл.

2) ibid., 390 сл.

3) ibid., 393 сл.

4) ibid., 396.

5) ibid., 405 сл.

6) ibid., 411 сл.

7) Dahlmann относитъ право народнаго представительства одобрять налоги къ тѣмъ великимъ политическимъ истинамъ, что и монархическая власть и народные суды въ государствѣ. Stenographische Berichte über die Verhandlungen der I Kammer. Berlin. 1849, III, 1111.

8) ibid., 1115 сл.

9) ibid., 1131 сл.

10) ibid., 1136 сл.

11) ibid., 1158.

надлежало меньшинство въ нижней палатѣ: Клейстъ-Ретцовъ [1]), Фокъ [2]), Брейтгауптъ [3]), графъ Арнимъ [4]), Тренделенбургъ [5]), и др. и большинство въ верхней: Ритбергъ [6]), Кноблаухъ [7]), Вальтеръ [8]), Шталь [9]), Кельтшъ [10]), Якобсъ [11]), Герлахъ [12]) и др.—отрицали необходимость и возможность надѣленія палатъ правомъ соглашаться на налоги. Право это, по ихъ мнѣнію, вовсе не вытекаетъ изъ сущности конституціонной монархіи, усиливаетъ до крайности власть палатъ и ведетъ къ установленію республики въ скрытой формѣ. „Предоставить народнымъ представителямъ право одобрять налоги и отвергать ихъ, говорилъ депутатъ Бисмаркъ въ нижней палатѣ, это значитъ дать каждой изъ палатъ въ руки оружіе, при помощи котораго она могла бы сломить сопротивленіе другихъ факторовъ законодательства. Очевидно, что тогда вся государственная власть перешла бы отъ короля къ палатѣ, и королю ничего не осталось бы, какъ только подчиниться ихъ рѣшеніямъ". Но такое положеніе противорѣчитъ, по его словамъ, основамъ прусской конституціи, которая покоится на равенствѣ короля и палатъ въ области законодательства. „Измѣните это равенство въ ущербъ коронѣ, лишите ее законодательной власти по отношенію къ налогамъ, по отношенію къ ихъ взиманію и расходованію,—и вы уничтожите самостоятельность короны въ пользу большинства палатъ [13]).

Такъ какъ соглашеніе между палатами по этому вопросу не послѣдовало—нижняя палата вычеркнула первую часть ст. 108 [14]), а верхняя возстановила ее [15]),—постановленіе это

---

1) Stenographische Berichte, I, 383 сл.
2) ibid., 392 сл.
3) ibid., 401 сл.
4) ibid., 407 сл.
5) ibid., 414 сл.
6) Stenographische Berichte, III, 1112 сл.
7) ibid., 1118 сл.
8) ibid., 1119 сл.
9) ibid., 1123 сл.
10) ibid., 1127 сл.
11) ibid., 1135.
12) ibid., 1140 сл.
13) Stenographische Berichte, I, 394—395.
14) Stenographische Berichte, I, 421—422.
15) Stenographische Berichte, III, 1164—1165.

перешло въ неизмѣненномъ видѣ въ нынѣ дѣйствующую конституцію и составляетъ ст. 109 ея.

Что касается расходовъ, конституція 1848 года не содержитъ ограниченій, подобныхъ только-что разсмотрѣнному. И при обсужденіи ея въ ландтагѣ въ 1849 году не только сторонники расширенія правъ народнаго представительства, но и противники его утверждали, что палаты, на основаніи ст. 98 конституціи, имѣютъ право одобрять расходы и отвергать ихъ и усматривали въ немъ достаточную гарантію для воздѣйствія ихъ на правительство. Право отвергать расходы—говорилъ въ нижней палатѣ Брейтгауптъ, одинъ изъ противниковъ широкихъ полномочій палатъ,—которымъ надѣляетъ палаты ст. 98, даетъ имъ средство принудить министерство уйти въ отставку, средство, которое при возможномъ злоупотребленіи имъ гораздо менѣе опасно для страны, чѣмъ право палатъ отказывать въ налогахъ [1]). Влiять на правительство—проводилъ ту же мысль въ верхней палатѣ Ритбергъ—палаты могутъ „посредствомъ неутвержденія бюджета (расходовъ), которое должно принудить конституціонное министерство или подчиниться волѣ палатъ, или уйти въ отставку, или, наконецъ, распустивъ палаты, апеллировать къ народу; и это тѣмъ болѣе, что правительство не можетъ примѣнять бюджетъ предшествующаго года [2]).

Признавая, что конституція 1848 года даетъ палатамъ право одобрять расходы и отвергать ихъ, дѣятели того времени имѣли въ виду политическую сторону бюджета, бюджетъ, какъ средство упрочить положеніе народнаго представительства и противопоставить его въ качествѣ самостоятельнаго цѣлаго правительству, и на отказъ въ принятіи расходовъ они смотрѣли какъ на оружіе, съ помощью котораго народное представительство можетъ заставить неугодное ему министерство уйти въ отставку [3]). Они не проводили раз-

---

[1]) Stenographische Berichte, I, 402.

[2]) Stenographische Berichte, III, 1113. См. также цитированныя выше рѣчи другихъ противниковъ предоставленія палатамъ права соглашаться на налоги и отвергать ихъ.

[3]) Ср. Arndt. Das preussische und das Reichs- Budgetrecht. Archiv für öffentliches Recht, 1887, III, 559—560.

личія между тѣми расходами, которые основываются на законахъ, и тѣми, которые устанавливаются въ бюджетномъ порядкѣ. Ихъ мало интересовалъ вопросъ о томъ, могутъ ли палаты, съ точки зрѣнія юридической, отказать въ принятіи такихъ расходовъ, которые вызываются существующими законами, или нѣтъ, является-ли дѣятельность ихъ здѣсь юридически связанной, или онѣ свободны въ своихъ рѣшеніяхъ. Въ плоскость юридическаго трактованія вопросъ о полномочіяхъ палатъ при установленіи бюджета былъ перенесенъ нѣсколько позже, уже при дѣйствіи конституціи 1850 года и отчасти подъ вліяніемъ бюджетнаго конфликта 60-хъ г. г.

Одни ученые—Лабандъ [1]), Гнейстъ [2]), Шульце [3]) и др.,—отправляясь отъ пониманія бюджета какъ административнаго акта по существу, выводятъ отсюда заключеніе, что органы, устанавливающіе бюджетъ, юридически связаны въ своей дѣятельности существующими законами, должны сообразовать ее съ ними. Въ современномъ государствѣ, говоритъ Лабандъ, въ качествѣ высшаго принципа, равнаго по своему значенію аксіомѣ, не нуждающейся въ доказательствахъ, является положеніе, что государственное управленіе должно соотвѣтствовать законамъ. Это основное начало есть требованіе современнаго правосознанія, принципъ, ему присущій, хотя бы онъ и не былъ санкціонированъ конституціонными постановленіями. А если такъ, то установленіе бюджета, который представляетъ собой актъ управленія, „должно проходить въ рамкахъ дѣйствующаго права; имъ связаны какъ народное представительство, такъ и правительство“. Доходы и расходы, покоящіеся на существующихъ законахъ, должны быть занесены въ бюджетъ, на правительство и ландтагъ возложена государственноправовая обязанность сдѣлать это. Лишь по отношенію къ той части бюджета, которая не основывается

---

[1]) Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde. 1871, 19 сл.

[2]) Gesetz und Budget. 1879, 162 сл.

[3]) Das preussische Staatsrecht. 1877. II, 437—438, его же Das Finanzrecht der Reichs- und Landtage nach älterem und neuerem deutschen Staatsrechte, Zeitschrift für das priv. und öff. Recht der Gegenwart. 1875. II, 190 сл.

на законахъ, органамъ, устанавливающимъ бюджетъ, предоставлено право свободной оцѣнки ея; они могутъ принять ее или отвергнуть [1]). По своему содержанію, замѣчаетъ Гнейстъ, бюджетъ сохранилъ свое прежнее значеніе административнаго акта и послѣ введенія въ Пруссіи конституціоннаго режима, когда народные представители были привлечены къ участію въ его установленіи. Внѣшняя форма нисколько не измѣнила его отношенія къ дѣйствующему законодательству, которое осталось тѣмъ же, что и было прежде, а именно отношеніемъ исполнительнаго распоряженія къ закону (das Verhältniss einer Ausführungsnorm zum Hauptgesetze). И палаты при установленіи бюджета не свободны въ своей дѣятельности, онѣ обязаны занести въ него такіе доходы и расходы, которые вызываются дѣйствіемъ законовъ, ибо посредствомъ распоряженій нелья отмѣнять или измѣнять дѣйствующихъ законовъ [2]).

Едва-ли можно согласиться съ предложеннымъ обоснованіемъ связанности дѣятельности палатъ при обсужденіи ими бюджета. Какова бы ни была природа этого акта, будетъ-ли это съ матеріальной точки зрѣнія законъ, установленіе того или иного правоположенія, или же только актъ управленія,—по способу своего изданія, съ формальной стороны, бюджетъ представляетъ собою законъ,—да и никто изъ названныхъ писателей не отрицаетъ этого,—а слѣдовательно, и надѣленъ всѣми свойствами, присущими формальнымъ законамъ вообще.

Утвержденіе Лабанда, Гнейста и др., что управленіе должно соотвѣтствовать законамъ, означаетъ только то, что въ конституціонномъ государствѣ тѣ акты власти, въ изданіи которыхъ участвуютъ законодательные органы, законы въ формальномъ смыслѣ слова, обладаютъ высшей юридической силой сравнительно съ формальными же актами управленія, административными распоряженіями, изданными односторонне главой государства или министрами и другими подчиненными учрежденіями. „Формальный законъ—говоритъ по этому по-

[1]) Laband, op. cit., 19—20.
[2]) Gneist, op. cit., 163 сл., въ особен. 167—171.

воду Еллинекъ—можетъ быть отмѣненъ или измѣненъ только формальнымъ закономъ или на основанiи его, другими словами, непремѣнно законодательнымъ путемъ“ [1]). Эта „формальная сила закона“ (formelle Gesetzeskraft), въ силу которой законъ можетъ быть отмѣненъ или измѣненъ только такимъ же порядкомъ изданнымъ актомъ государственной власти, распространяется также и на бюджетъ. И бюджетъ, будучи закономъ съ формальной стороны, также надѣленъ „формальной силой закона“ и можетъ вносить измѣненiя въ дѣйствующiе законы, отмѣнять ихъ согласно принципу lex posterior derogat priori. Такое измѣненiе ихъ или такая отмѣна вполнѣ допустимы и въ бюджетномъ порядкѣ, путемъ отказа, напр., въ соотвѣтствующихъ кредитахъ, но при одномъ непремѣнномъ условiи—взаимномъ согласiи на это всѣхъ факторовъ законодательной власти. Нѣтъ согласiя хотя бы одного изъ факторовъ законодательства—короля или той или другой палаты,—и дѣятельность остальныхъ является уже связанной, они обязаны занести въ бюджетъ такiе доходы и расходы, которые вызываются дѣйствующими законами.

Другiе писатели, основываясь на ст. 99 прусской конституцiи, по которой всѣ доходы и расходы заносятся въ бюджетъ, устанавливаемый ежегодно законодательнымъ порядкомъ, полагаютъ, что дѣятельность палатъ при разсмотрѣнiи ими бюджета не связана дѣйствующимъ правомъ. Такъ, Цорнъ, по мнѣнiю котораго прусская конституцiя реципировала всѣ характерныя начала французско-бельгiйскаго бюджетнаго права [2]), утверждаетъ, что ст. 99 конституцiи влечетъ за собой съ логической необходимостью то, что въ государствѣ не существуетъ болѣе постоянныхъ доходовъ и расходовъ, что юридическая сила законовъ о нихъ зависитъ отъ ежегодно издаваемаго исполнительнаго закона (Vollzugsgesetz), которымъ является бюджетъ. И, если всѣ законы о доходахъ и расходахъ государства представляютъ собой leges annuae, то и дѣятельность палатъ при вотированiи бюджета такъ же

---

[1]) Jellinek. Gesetz und Verordnung, 248.

[2]) Zorn. Gesetz, Verordnung, Budget, Vertrag въ Annalen des deutschen Reichs. 1889. Bd. 22, 363.

свободна, какъ и при вотированіи всякаго другого законопроекта, юридически онѣ не обязаны заносить въ бюджетъ тѣ или другіе доходы и расходы. „Никакое пожизненное назначеніе должностныхъ лицъ, замѣчаетъ Цорнъ, никакая гарантія государственнаго долга не могутъ устранить того положенія, въ силу котораго всѣ доходы и расходы государства должны быть одобрены ежегодно бюджетнымъ закономъ“ [1]).

И этотъ взглядъ не можетъ быть принятъ. Правда, принципы бельгійскаго бюджетнаго права, какъ мы уже имѣли случай отмѣтить это, пользовались широкимъ распространеніемъ въ эпоху конституціоннаго движенія въ Пруссіи и оказали значительное вліяніе на соотвѣтствующія постановленія прусской конституціи, но они подверглись здѣсь такимъ измѣненіямъ, такой переработкѣ, что потеряли вовсе свое первоначальное значеніе. Прусская конституція не только не имѣетъ статьи, аналогичной ст. 111 бельгійской конституціи, на основаніи которой законы о налогахъ дѣйствительны только въ теченіе одного года; она требуетъ въ ст. 109, чтобы „существующіе налоги и пошлины взимались и впредь, пока они не будутъ отмѣнены закономъ“, и ставитъ дѣйствіе законовъ о налогахъ подъ особую защиту конституціи [2]).

Это отсутствіе упоминанія въ прусской конституціи о томъ, что законы о налогахъ нуждаются для своей дѣйствительности въ ежегодномъ вотированіи ихъ, и даже включеніе въ нее прямо противоположнаго начала приводитъ насъ къ заключенію, что въ Пруссіи законы о доходахъ и расходахъ отличаются постояннымъ характеромъ и что, слѣдовательно, палаты, вопреки утвержденію Цорна, игнорировавшаго дѣйствующее прусское бюджетное право, связаны ими при установленіи бюджета.

Чтобы разрѣшить вопросъ о томъ, связана-ли дѣятельность палатъ при разсмотрѣніи ими бюджета, или же палаты управомочены вносить въ него тѣ или иныя измѣненія,

---

[1]) Annalen des deut. Reichs. Bd. 22, 371; ср. также его Staatsrecht des deutschen Reichs. 1885. Bd. I, 437—438.

[2]) Это различіе въ прусскомъ и бельгійскомъ правѣ подчеркиваетъ Smend. Die preussische Verfassungsurkunde im Vergleich mit der belgischen. 1904, 66—67.

необходимо обратиться къ разсмотрѣнію отдѣльныхъ статей бюджета. По отношенію къ тѣмъ статьямъ его, которыя покоятся на дѣйствующемъ правѣ или, пользуясь выраженіемъ Лабанда [1]), какъ бы заполнены имъ, у палатъ нѣтъ права свободной оцѣнки ихъ, онѣ обязаны „согласиться" на нихъ, обязаны занести въ бюджетъ. „Пока существуютъ законы, замѣчаетъ Rönne, непосредственно или косвеннымъ образомъ опредѣляющіе доходы и расходы государства, какъ правительство, такъ и народное представительство связано ими при установленіи бюджета; они связаны этими законами до тѣхъ поръ, пока они не будутъ измѣнены или отмѣнены по взаимному согласію всѣхъ факторовъ законодательства. Палаты не управомочены односторонней своей властью непосредственно измѣнять или отмѣнять дѣйствующее право и основанныя на законѣ учрежденія; нѣтъ у нихъ также права дѣлать это косвенно, посредствомъ непринятія тѣхъ или другихъ статей дохода, обусловленныхъ законами, а также посредствомъ вычеркиванія или уменьшенія расходовъ, необходимыхъ для исполненія законовъ [2]). Только при взаимномъ согласіи короля и палатъ можно внести тѣ или другія измѣненія или вовсе вычеркнуть изъ бюджета такіе доходы и расходы, которые зависятъ отъ дѣйствующихъ законовъ согласно конституціонному принципу, выраженному ст. 62 конституціи, на основаніи которой „законодательная власть осуществляется совмѣстно королемъ и обѣими палатами".

Ст. 109 ничего не измѣняетъ въ положеніи палатъ, ничего не прибавляетъ къ ихъ полномочіямъ при установленіи бюджета; она лишь подтверждаетъ дѣйствіе этого принципа въ отношеніи доходовъ отъ налоговъ и пошлинъ. Ея значеніе не здѣсь, а, какъ мы говорили объ этомъ въ другомъ мѣстѣ [3]), при опредѣленіи правомочій правительственной власти въ области финансоваго управленія, ибо она ставитъ доходы отъ налоговъ и пошлинъ внѣ какой бы то ни было

---

[1]) Laband. Das Budgetrecht etc., 20.

[2]) Rönne. Staatsrecht der preussichen Monarchie, 4 Aufl. I, 603.

[3]) См. мою статью „Юридическое значеніе бюджетнаго закона". Журналъ Министерства Юстиціи. 1913, Апрѣль, стр. 10 и 39.

зависимости отъ бюджета, изъемлетъ эти доходы отъ необходимости признанія ихъ въ бюджетномъ порядкѣ.

Прусская конституція не содержитъ въ этомъ смыслѣ никакихъ оговорокъ въ отношеніи расходовъ государства. Однако, отсюда никоимъ образомъ не слѣдуетъ, чтобы палаты были свободны въ своей дѣятельности при вотированіи бюджета расходовъ, чтобы онѣ могли односторонней своей властью измѣнить или отвергнуть кредиты, потребные для исполненія законовъ [1]). И при вотированіи расходной части бюджета онѣ такъ же связаны, какъ и при вотированіи доходной его части, онѣ не могутъ путемъ измѣненія или вычеркиванія расходовъ по своему усмотрѣнію измѣнять или отмѣнять существующіе законы и учрежденія [2]).

Нѣтъ у палатъ также права соглашаться на отчужденіе государственнаго имущества или отказывать въ немъ. Право это принадлежитъ административной власти, при чемъ для отчужденія недвижимаго имущества требуется по общему правилу согласіе короля [3]). Постановленіе § 2,₁ закона 11 мая 1898 года о томъ, чтобы въ бюджетъ доходовъ заносились „доходы отъ отчужденія движимой и недвижимой собственности государства" [4]), вовсе не означаетъ, что безъ согласія палатъ такое отчужденіе не будетъ имѣть силы; оно направлено къ проведенію принципа универсальности въ прусскомъ бюджетѣ, выраженнаго въ § 1 того же закона, на основаніи котораго *всѣ* доходы и расходы заносятся въ бюджетъ [5]), и

[1]) Трейчке, усматривая въ бюджетномъ правѣ прусской конституціи образецъ политическаго недомыслія, полагалъ, что палата депутатовъ имѣетъ право по своему усмотрѣнію измѣнять или отмѣнять любые расходы государства независимо отъ того, основываются они на дѣйствующемъ правѣ, или нѣтъ. См. его Historische und politische Aufsätze. 1870, Th. 2, стр. 819—820. Подобнаго же взгляда держится, повидимому, и А. Назимовъ. Реакція въ Пруссіи (1848—1858), 1886, стр. 126.

[2]) Ср. Laband. Das Budgetrecht, etc., 35 сл.

[3]) § 7 инструкціи для королевской счетной палаты, приведенной у Herrfurth'a—Das preussische Etatswesen. 1905, 254 сл.

[4]) Schreiber. Gesetz, betreffend den Staatshaushalt, vom 11 Mai 1898 Potsdam, 1907.

[5]) Ср. также ст. 99 конституціи.

подчиняетъ контролю палатъ расходованіе всѣхъ государственныхъ средствъ [1]).

И только тѣ доходы и расходы, которые впервые въ бюджетѣ устанавливаются,—новые источники доходовъ, до сихъ поръ на законахъ не основанные, заключенія займовъ, расходы на потребности совершенно новыя и т. д., подлежатъ свободной оцѣнкѣ палатъ, палаты могутъ ихъ принять, могутъ и отвергнуть. Дѣятельность ихъ по отношенію къ этой категоріи доходовъ и расходовъ, составляющая, впрочемъ, незначительную часть бюджета, не связана дѣйствующимъ правомъ, такъ же свободна, какъ и при вотированіи ими любого другого законопроекта [2]).

2.

Тѣ же принципы бюджетнаго права были перенесены и въ общеимперскую конституцію. Правда, при обсужденіи относящихся сюда статей проекта конституціи въ рейхстагѣ въ 1867 году, нѣмецкая прогрессивная партія въ лицѣ своихъ представителей Вальдека, Шульце-Делича, Дункера и др. настаивала на необходимости предоставить народному представительству право давать ежегодно свое согласіе на налоги (Steuerbewilligungsrecht), усматривая въ немъ средство установленія согласія между правительствомъ и народомъ, безъ чего правительство не можетъ выполнять своихъ функцій. Вальдекъ относилъ право соглашаться на налоги къ требованіямъ „конституціоннаго принципа“ и полагалъ, что право это, выраженное въ правѣ народныхъ представителей устанавли-

---

[1]) Cp. Arndt. Das preussische und das Reichs-Budgetrecht. Archiv für öff. Recht. III, 549 сл., Laband. Das Budgetrecht, 26 сл. Laband приводитъ рядъ отступленій отъ этого общаго правила, когда въ самомъ законѣ о томъ или иномъ имуществѣ государства содержится оговорка, что отчужденіе его можетъ послѣдовать только съ согласія палатъ. Ibid. 27 сл.

[2]) Cp. Schwartz. Verfassungsurkunde für den preussischen Staat. 1898, 300, Arndt. Preussische Verfassungsurkunde. 1907, 343, его же Das preussische und das Reichs-Budgetrecht. Archiv für öff. Recht. Bd. III, 547 сл., 558 сл., G. Jellinek. Gesetz und Verordnung. 286 сл., G. Meyer. Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 1905, 754 сл., Anschutz. Deutsches Staatsrecht. Holtzendorf-Kobler's Encyklopädie der Rechtswissenschaft. 1904. II, 633—634, и др.

вать доходы и расходы посредствомъ бюджета, отличаетъ конституціонное государство отъ абсолютнаго. „Правительство,—говорилъ онъ,—должно управлять въ согласіи съ народомъ; это принципъ не демократическій, а конституціонный. Онъ дѣйствуетъ не только въ Англіи, но во всѣхъ тѣхъ странахъ, гдѣ соблюдаютъ конституцію. И, если правительство приходитъ къ убѣжденію, послѣ роспуска палаты народныхъ представителей, что оно расходится съ волей народа, оно уходитъ въ отставку и уступаетъ свое мѣсто другимъ лицамъ, которыхъ поддерживаетъ народъ". Средствомъ къ установленію такой зависимости правительства отъ представительства служитъ принадлежащее послѣднему право соглашаться на доходы и расходы, при чемъ право это должно осуществляться имъ безъ всякихъ ограниченій. Вальдекъ не только возражалъ противъ ст. 56 и 58 проекта союзныхъ правительствъ, фиксировавшихъ военные расходы въ опредѣленной суммѣ и лишавшихъ народныхъ представителей всякаго контроля надъ ними, но онъ былъ и противъ поправки Форкенбека, предлагавшаго принять такое положеніе временно, до 31 декабря 1871 года [1]). Право одобрять доходы и расходы должно, по его мнѣнію, принадлежать рейхстагу въ полномъ объемѣ и теперь же, и онъ предостерегалъ отъ „той огромной отвѣтственности, которую взяла бы на себя всякая партія, называющая себя либеральной, если бы она дала свое согласіе на полное перенесеніе въ конституцію Сѣверо-Германскаго союза прусскаго бюджетнаго права" [2]). Занесеніе въ конституцію постановленій, касающихся военнаго бюджета, надѣляетъ насъ, говорилъ Шульце-Деличъ, правительствомъ, которое наполовину абсолютно, наполовину конституціонно. Поскольку рѣчь идетъ о военномъ управленіи и о распоряженіи военнымъ бюджетомъ, мы имѣемъ абсолютное правительство; на ряду съ этимъ существуютъ другія отрасли управленія, гдѣ обезпечено содѣйствіе народ-

---

[1]) См. выше.

[2]) Bezold. Materialien der deutschen Reichsverfassung. Berlin. 1873. II, стр. 521 сл., въ особен. 526—529.

наго представительства, выливающееся въ конституціонныя формы [1]).

Съ другой стороны, націоналъ-либералы хотѣли надѣлить рейхстагъ тѣми же бюджетными полномочіями, которыя принадлежали и прусскому ландтагу. Они были противъ того, чтобы ежегодно въ бюджетномъ порядкѣ можно было подвергать пересмотру всѣ основывающіяся на законѣ государственныя учрежденія—администрацію, судъ и т. д. [2]). Они хотѣли только, чтобы и расходы на войско подлежали контролю рейхстага въ той же мѣрѣ, какъ и расходы по всѣмъ другимъ отраслямъ управленія. Въ противномъ случаѣ, т. е. при фиксаціи расходовъ на войско въ опредѣленной суммѣ, „дѣятельность рейхстага при обсужденіи бюджета", говорилъ Форкенбекъ, „превратится въ безсильную, безотвѣтственную, доктринальную и опасную для государства критику бюджета; если же рейхстагу будетъ гарантировано въ опредѣленныхъ границахъ извѣстное практическое вліяніе, опасность такой критики будетъ устранена" [3]). Однако, они признавали необходимымъ временно отступить отъ этихъ обоихъ началъ. „Мы не думаемъ",—говорилъ Микель,—„чтобы можно было обойтись безъ нѣкоторыхъ переходныхъ моментовъ, когда дѣло касается основанія въ Европѣ новаго государства, окруженнаго военными державами, которыя относятся къ нему большею частью враждебно, когда рѣчь идетъ объ установленіи новой военной организаціи въ различныхъ государствахъ Германіи и объ объединеніи арміи въ одно цѣлое. Мы считаемъ необходимымъ, чтобы въ это переходное время у исполнительной власти были развязаны руки" [4]).

Напротивъ, консерваторы высказывались противъ фиксаціи расходовъ на войско въ качествѣ временной мѣры и усма-

---

[1]) Bezold, op. cit., II, 707.

[2]) См. Sybel. Die Begründung des deutschen Reichs durch Wilhelm I. Bd. VI. 140—141.

[3]) Bezold. Materialien der deutschen Reichsverfassung: II, 364. Къ числу основныхъ недостатковъ главы о финансахъ въ проектѣ союзныхъ правительствъ Микель относилъ „изъятіе расходовъ на войско изъ бюджета". Ibid., II, 472—473.

[4]) Bezold, II, 427; см. также рѣчи Форкенбека, ibid., 362 сл., въ особен. 365 сл., Ласкера, ibid., 533 сл. и др.

тривали въ тѣхъ полномочіяхъ, которыя будутъ принадлежать рейхстагу послѣ 31 декабря 1871 года, нѣчто бо́льшее, чѣмъ перенесеніе въ Сѣверо-Германскій союзъ прусскаго бюджетнаго права. „Если бы рѣчь шла только о томъ",—говорилъ Вагенеръ по поводу поправки Форкенбека,—„чтобы надѣлить Сѣверо-Германскій рейхстагъ тѣми же полномочіями, которыя принадлежатъ по отношенію къ бюджету прусской палатѣ депутатовъ, я всецѣло былъ бы на этой сторонѣ. Но здѣсь дѣло касается бо́льшаго, здѣсь дѣло касается того, чтобы подъ покровомъ этого предложенія добиться для рейхстага такого бюджетнаго права, къ которому тщетно стремились въ прусской палатѣ депутатовъ, а именно права безусловнаго одобренія всѣхъ доходовъ и расходовъ, независимо отъ ихъ законныхъ основаній" [1]). Гнейстъ полагалъ, что союзному совѣту и рейхстагу должно быть предоставлено „право свободно и открыто обсуждать бюджетъ", но при двухъ только обязательныхъ предположеніяхъ: 1) „союзные доходы въ главной своей массѣ должны быть гарантированы" и 2) „рейхстагъ не долженъ имѣть права посредствомъ ежегоднаго одобренія расходовъ уменьшать контингентъ арміи". Внутри же этихъ границъ большинство народнаго представительства пользуется широкими полномочіями, содѣйствуя тому или иному распредѣленію денежныхъ суммъ, внутри этихъ границъ никакое правительство не можетъ освободиться вовсе отъ извѣстнаго вліянія на него со стороны народнаго представительства [2]). Ту же мысль поддерживалъ и Фриденталь, устанавливая два различныхъ способа обсужденія государственныхъ расходовъ: одинъ—для расходовъ, преслѣдующихъ безопасность государства (сюда онъ относилъ и расходы на войско), другой—для расходовъ, касающихся хозяйственной жизни государства [3]).

Большинство рейхстага отвергло, однако, поправки, пред-

---

[1]) Bezold, op. cit., II, 400.

[2]) Bezold, op. cit., II, 494 сл., въ особен. 495, 499, 505 и 506.

[3]) Bezold, op. cit., II, 539. Ср. интересную сводку мнѣній, высказанныхъ различными ораторами въ рейхстагѣ въ 1867 году, по вопросу о бюджетныхъ полномочіяхъ общеимперскаго парламента, у Sybel'я, op. cit., VI, 138—150.

ложенныя какъ прогрессивной партіей [1]), такъ и консерваторами [2]), и приняло поправку Микеля и графа Штольберга, которая и составляетъ ст. 69—73 нынѣ дѣйствующей германской конституціи.

Ст. 69 германской конституціи постановляетъ, что „всѣ доходы и расходы государства должны быть исчислены на каждый годъ и занесены въ бюджетъ; послѣдній устанавливается передъ началомъ бюджетнаго года посредствомъ закона, на слѣдующихъ основаніяхъ". Выраженіе „на слѣдующихъ основаніяхъ" выгодно отличаетъ, по мнѣнію Лабанда, эту статью отъ ея прусскаго образца въ томъ отношеніи, что она открыто признаетъ „правильный принципъ, въ силу котораго установленіе бюджета должно происходить въ соотвѣтствіи съ законами, тогда какъ прусская конституція не содержитъ такого пункта; напротивъ, благодаря выраженію, что бюджетъ устанавливается посредствомъ закона, она вызываетъ ложное представленіе, будто установленіе бюджета предоставлено ничѣмъ не связанному, свободному усмотрѣнію призванныхъ къ тому органовъ" [3]).

Ст. 70 устанавливливаетъ эти основанія и указываетъ

---

[1]) Поправка Дункера: „Всѣ расходы союза, включая сюда и расходы на армію и флотъ, а также всѣ доходы, должны быть исчислены напередъ и занесены въ бюджетъ. Послѣдній ежегодно устанавливается посредствомъ союзнаго закона. Bezold, op. cit., II, 514.

[2]) Поправка Фридентайя: „Общіе доходы и расходы должны быть напередъ исчислены и занесены въ бюджетъ, который ежегодно устанавливается посредствомъ союзнаго закона. Что касается расходовъ на войско, необходимая для этого сумма не подлежитъ установленію, т. е. не устанавливается по взаимному согласію бундесрата и рейхстага; эта сумма прямо заносится въ бюджетъ расходовъ и спеціализируется по титуламъ. Точно такъ же и расходы на союзный флотъ могутъ быть установлены посредствомъ союзнаго законодательства на болѣе долгій періодъ". Bezold, op. cit., II, 512.

[3]) Laband. Das Finanzrecht des deutschen Reichs, въ Annalen des deutschen Reichs. 1873, 529; Ср. также Rönne. Das Staatsrecht des deutschen Reichs, 1877. Bd. 2, Abth. 1, 147 прим. 3.—„Отклоненіе поправки Дункера, замѣчаетъ Arndt, и принятіе ст. 69 въ ея настоящей формѣ доказываютъ, что рейхстагъ, при установленіи бюджета, не можетъ поступать произвольно, не можетъ руководствоваться политическими соображеніями, напр., цѣлью принудить имперскаго канцлера уйти въ отставку; имперскій бюджетъ долженъ быть установленъ „на слѣдующихъ основаніяхъ", т. е. въ соотвѣтствіи со ст. 70". См. его Das Staatsrecht des deutschen Reichs. 1901. 330.

тѣ доходы, которые идутъ на погашеніе общеимперскихъ расходовъ. Она относитъ сюда доходы отъ налоговъ, таможенные, желѣзнодорожные, почтовые, телеграфные и др. Всѣ эти доходы покоятся на постоянныхъ законахъ и связываютъ поэтому дѣятельность какъ рейхстага, такъ и бундесрата при установленіи ими бюджета [1]). Ни у рейхстага, ни у бундесрата нѣтъ права односторонней своей властью одобрять или отвергать основывающіеся на законахъ доходы. Они обязаны занести ихъ въ бюджетъ и только по взаимному согласію они могутъ внести въ нихъ тѣ или иныя измѣненія или вовсе вычеркнуть ихъ согласно обще-конституціонному принципу, выраженному въ ст. 5 конституціи, по которой „имперское законодательство осуществляется бундесратомъ и рейхстагомъ; согласное рѣшеніе большинства этихъ собраній необходимо для изданія закона“.

Не могутъ они также отказать въ принятіи такъ называемыхъ матрикулярныхъ взносовъ (Matricularbeiträge), т. е. тѣхъ взносовъ, которые, на основаніи ст. 70, обязаны дѣлать отдѣльныя союзныя государства пропорціонально своему населенію въ томъ случаѣ, если имперскихъ доходовъ не хватаетъ на погашеніе расходовъ. Ст. 69 предписываетъ, чтобы всѣ доходы заносились въ бюджетъ; слѣдовательно, въ бюджетъ должны быть занесены и эти взносы, при чемъ величина ихъ устанавливается имперскимъ канцлеромъ и равняется суммѣ, недостающей до покрытія имперскихъ расходовъ [2]).

Что касается расходовъ, ст. 71 конституціи требуетъ, чтобы „согласіе на общіе расходы давалось по правилу только на одинъ годъ, и лишь въ исключительныхъ случаяхъ

---

[1]) Нельзя, думаемъ мы, согласиться съ Arndt'омъ, который сравниваетъ по своему значенію 70 ст. имперской конституціи со ст. 109 прусской конституціи. См. его op. cit., 319. Имперская конституція въ ст. 69 и 70 обязываетъ только органы, устанавливающіе бюджетъ, заносить въ него тѣ доходы (и расходы), которые основываются на законахъ, она имѣетъ въ виду дѣятельность этихъ органовъ, направленную на установленіе бюджета. Статья же 109 прусской конституціи не только подтверждаетъ принципъ связанности палатъ существующими законами при установленіи бюджета, но она касается также и правительства, управомочивая его взимать упомянутые въ ней доходы независимо отъ того, проведены ли они въ бюджетномъ порядкѣ, или нѣтъ.

[2]) O Matricularbeiträge см., между прочимъ, P. Laband. Staatsrecht des deutschen Reichs. 1901 Bd. IV, 474 сл., Rönne, op. cit., Bd. II, Abth. 1, 137 сл. и др.

на болѣе продолжительное время“. Отсюда слѣдуетъ, что, по крайней мѣрѣ, въ принципѣ, имперская конституція признаетъ за рейхстагомъ право соглашаться на расходы, что это согласіе обыкновенно дается только на одинъ годъ [1]). Можетъ-ли, однако, рейхстагъ, по истеченіи бюджетнаго года, по своему усмотрѣнію уменьшить или вовсе отвергнуть основывающіеся на законахъ расходы, можетъ ли онъ, напр., вычеркнуть кредиты, необходимые для исполненія закона? Является-ли его дѣятельность въ этомъ отношеніи совершенно свободной, ничѣмъ не связанной?—Отвѣтъ на этотъ вопросъ приходится дать отрицательный, ибо конституція не содержитъ постановленій, ограничивающихъ дѣйствіе законовъ о расходахъ годичнымъ срокомъ. А если такъ, если законы о расходахъ не подлежатъ ежегодному вотированію и отличаются постояннымъ характеромъ, „право соглашаться на расходы, принадлежащее рейхстагу, говоритъ Лабандъ, связано и ограничено существующими имперскими законами и учрежденіями, и рейхстагъ не можетъ отвергнуть такихъ расходовъ, которые необходимы для ихъ проведенія и поддержанія [2]). Это правовое положеніе нашло себѣ, по его мнѣнію, подтвержденіе по отношенію къ военнымъ расходамъ въ ст. 64, п. 4 конституціи, на основаніи которой „при установленіи военныхъ расходовъ принимается во вниманіе организація имперскаго войска, опредѣленная закономъ на основаніи конституціи“ [3]). И это постановленіе

---

[1]) „Es ist dadurch“,—замѣчаетъ по этому поводу Laband,—„das Ausgabenbewilligungsrecht des Reichstags im Princip anerkannt“. Finanzrecht des deut. Reichs. Annalen des deut. Reichs. 1873, 530.

[2]) Laband. Staatsrecht des deut. Reichs, 1901. IV, 490.

[3]) Отмѣтимъ здѣсь, что установленіе расходовъ на войско ничѣмъ въ настоящее время не отличается въ государственно-правовомъ смыслѣ отъ установленія расходовъ по другимъ отраслямъ управленія. Имперская конституція въ ст. 60, п. 1, фиксировала, правда, контингентъ арміи по 31 декабря 1871 года въ 1% населенія 1867 года; соотвѣтственно этому въ ст. 62, п. 1 по 31 декабря 1871 года были фиксированы также и расходы на армію. Послѣ же 31 декабря 1871 года п. 1 ст. 60 потерялъ свое значеніе. Потеряли свое значеніе и п. 1 ст. 62, фиксировавшій расходы на войско въ опредѣленной суммѣ, и п. 2 ст. 71, на основаніи которой „въ теченіе переходнаго времени, нормированнаго ст. 60, бюджетъ военныхъ расходовъ, специализированный по титуламъ, сообщается бундесрату и рейхстагу только къ свѣдѣнію“. Съ того времени контингентъ арміи опредѣляется не конституціоннымъ порядкомъ, а путемъ общеимперскаго законодательства (п. 2 ст. 60), и расходованіе необходимой для его содержанія суммы устанавливается въ бюджетномъ законѣ (п. 3

не служитъ исключеніемъ, обязывающимъ рейхстагъ принять въ бюджетъ только тѣ расходы, которые необходимы для содержанія войска; въ конкретной формѣ, по отношенію къ наиболѣе важной части бюджета, оно проводитъ общій принципъ связанности дѣятельности рейхстага при установленіи бюджета существующими законами [1]).

Ст. 71 не даетъ рейхстагу права соглашаться на расходы (Ausgabenbewilligungsreht), а слѣдовательно, и отвергать ихъ. Она опредѣляетъ только время, въ теченіе котораго — обыкновенно годъ—расходы могутъ быть произведены, и означаетъ, что по истеченіи этого времени бюджетъ расходовъ теряетъ свою силу и не можетъ служить основаніемъ для производства расходовъ въ слѣдующіе періоды [2]).

Дѣятельность рейхстага свободна только при вотированіи тѣхъ расходовъ, которые не обусловлены дѣйствующимъ правомъ, такъ называемыхъ расходовъ произвольныхъ (willkürliche), въ противоположность только-что отмѣченнымъ расходамъ, необходимымъ въ государственно-правовомъ смыслѣ (nothwendige im statsrechtlichen Sinne) [3]). Рейхстагъ можетъ принять эти расходы, можетъ и отвергнуть ихъ; онъ можетъ

ст. 62). При чемъ только въ виду особаго положенія Баваріи—союзный договоръ 23 ноября 1870, III, § 5, II—расходы на содержаніе баварскаго военнаго контингента заносятся въ общеимперскій бюджетъ въ общей суммѣ, спеціализація этихъ расходовъ предоставлена Баваріи (подробнѣе—ниже, при изложеніи вопроса о спеціализаціи расходовъ въ общеимперскомъ бюджетѣ). Если же въ дѣйствительности контингентъ арміи устанавливался закономъ на нѣсколько лѣтъ, при чемъ число 7 играло здѣсь извѣстную фактическую роль, хотя бывали и исключенія, это обстоятельство—военный Septennat,—какъ справедливо замѣчаетъ Зейдель, не имѣло никакого государственно-правового значенія. См. его Commentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich. 1897, стр. 325. Послѣдующимъ закономъ тотъ или иной періодъ, на который былъ установленъ опредѣленный контингентъ, могъ быть сокращенъ или удлиненъ. Такъ, напр., имперскимъ закономъ 25 марта 1899 года контингентъ арміи былъ установленъ въ 495.500 человѣкъ на время съ 1 октября 1899 года по 31 марта 1904 года. Закономъ 22 февраля 1904 года этотъ періодъ былъ продленъ по 31 марта 1905 года. См. рядъ этихъ законовъ въ примѣч. къ ст. 60 у Rönne. Verfassung des deut. Reichs. 1912. 273—274. Ср. также Jagemann. Die deutsche Reichsverfassung. 1904, 184 сл.

[1]) Laband, op. cit., IV, 490—491; ср. также Rönne. Staatsrecht des deut. Reichs, Bd. II, Abth. 1, 157, Arndt. Staatsrecht des deut. Reichs. 331—332.

[2]) Die Reichsverfassung,—говоритъ по поводу этой статьи Seydel,—kennt ein Steuerbewilligungsrecht des Reichstags nicht, sondern spricht im Artikel 71 von einer Bewilligung der Ausgaben, in einem Zusammenhange allerdings, der nicht so fast das Wort „bewilligt" betont erscheinen lässt, als die Zeit, auf welche die Bewilligung erfolgen soll". Commentar, 395.

[3]) Терминологія Laband'a, op. cit., IV, 491.

отвергнуть, напр., расходы, необходимые для функціонированія совершенно новыхъ учрежденій и должностей, проводимыхъ въ бюджетномъ порядкѣ, и принятіе ихъ въ бюджетъ носитъ характеръ дѣйствительнаго согласія на ихъ производство. То же самое можно сказать и по отношенію къ той части доходовъ, которые не покоятся на законныхъ титулахъ и впервые въ бюджетѣ устанавливаются, какъ-то: доходы отъ новыхъ имперскихъ налоговъ, отъ отчужденія государственнаго имущества и т. д. [1]).

II.

Бюджетъ, его приготовленіе, составныя части и спеціализація расходовъ.

Основное начало бюджетнаго права въ современныхъ конституціонныхъ государствахъ, а именно установленіе бюджета законодательнымъ путемъ, проводится въ Пруссіи ст. 99 конституціи, требующей, чтобы „бюджетъ ежегодно устанавливался закономъ“. Постановленіе ст. 62 о томъ, что „для изданія закона необходимо взаимное согласіе короля и обѣихъ палатъ“, сохраняетъ свого силу и по отношенію къ бюджету, при чемъ „финансовые законопроекты и бюджетъ должны быть внесены сначала во вторую палату; первая палата можетъ принять или отвергнуть бюджетъ только въ цѣломъ“. Какой бы то ни было другой путь изданія бюджета исключенъ прусской конституціей. Нельзя поэтому издать бюджетъ въ формѣ чрезвычайнаго указа, обладающаго силой закона.

[1]) По поводу отчужденія государственнаго имущества необходимо отмѣтить, что въ Германіи, въ противоположность Пруссіи, требуется согласіе законодательныхъ органовъ не только на расходованіе средствъ, полученныхъ отъ этого отчужденія, но и на самый актъ отчужденія. Ср. Laband, op. cit., IV, 492 сл. Arndt, op. cit., 407 и др. Взглядъ на полномочія рейхстага при установленіи бюджета, изложенный въ такстѣ, поддерживается большинствомъ нѣмецкихъ государствовѣдовъ. См. Seydel. Commentar zur Verfassungsurkunde, 393 и 395, Arndt. Verfassung des deut. Reichs. 1902, 309, его же, Staatrecht des deut. Reichs, 330 сл., его же, Das preussische und das Reichs-Budgetrecht. Archiv für öff. Recht. III, 567—568, Laband, Staatsrecht des deut. Reichs. IV, 490 сл., его же, Das Finanzrecht des deut. Reichs, Annalen, 1873, 530 сл., Rönne. Staatsrecht des deut. Reichs, II Bd., 1 Abth., 147 сл., G. Meyer. Lehrbuch des deut. Staatsrechts. 1905. 776 сл., Anschutz. Deutsches Staatsrecht, въ Holtzendorff-Kohler's Encyklopädie der Rechtswissenschaft. II, 634, Jagemann. Die deutsche Reichsverfassung, 1904, и др. Особое положеніе занимаетъ Zorn, по мнѣнію котораго ст. 69 имперской конституціи, подобно ст. 99 прусской конституціи, обусловила дѣйствіе всѣхъ законовъ о доходахъ и расходахъ ежегодно издаваемымъ бюджетнымъ закономъ, благодаря чему нѣтъ въ имперіи такихъ доходовъ и расходовъ, которые парламентъ юридически былъ бы обязанъ принять. См. его Staatsrecht des deut. Reichs. 1895. I, 436 сл., 450 сл., 456, а также Gesetz, Verordnung, Budget, Staatsvertrag въ Hirth's Annalen, 22, 371.

Ст. 63, регулирующая чрезвычайные указы, ограничиваетъ ихъ содержаніе только такими предметами, которые „не противорѣчатъ конституціи“. И изданіе бюджета въ формѣ чрезвычайнаго указа находилось бы въ противорѣчіи съ конституціей, ибо отмѣнило бы или, во всякомъ случаѣ, пріостановило бы дѣйствіе ст. 99, предписывающей для изданія бюджета законодательную форму. Въ эпоху бюджетнаго конфликта въ Пруссіи въ 60-хъ г.г. прошлаго столѣтія правительственная власть ни разу не обратилась къ своему праву издать чрезвычайные указы, хотя въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ нижняя палата отвергала бюджетъ, „и онъ не могъ быть установленъ въ предписанной формѣ [1]).

То же и въ Германіи. Ст. 69 имперской конституціи говоритъ, что „бюджетъ устанавливается передъ началомъ бюджетнаго года посредствомъ закона“, и тѣмъ самымъ облекаетъ бюджетъ въ форму законодательнаго акта. Всѣ тѣ конституціонныя правоположенія, которыми опредѣляется законодательная дѣятельность общеимперскихъ органовъ, примѣняются также и въ томъ случаѣ, когда она направлена на установленіе бюджета. Для изданія бюджета подобно тому, какъ и для изданія любого другого закона, требуется „взаимное согласіе большинства бундесрата и рейхстага“ (ст. 5, п. 1), при чемъ, если дѣло касается „войска, флота и доходовъ, перечисленныхъ въ ст. 35, то, при разногласіи мнѣній въ бундесратѣ, голосъ президіума даетъ перевѣсъ въ томъ случаѣ, если онъ высказывается за сохраненіе существующихъ учрежденій“ (ст. 5, п. 2) [2]). Бюджетъ представляетъ собой за-

---

[1]) Ср. Rönne. Staatsrecht der preus. Monarchie. 4 Aufl., Bd. I, 594, Schwartz, Verfassungsurkunde für den preus. Staat. 1898, 209 и 299.—Противоположнаго мнѣнія Arndt. Verfassungsurkunde für den preus. Staat. 1907, 344, а также Bornhak. Preussisches Staatsrecht, III, 598.

[2]) Ст. 35 опредѣляетъ исключительную компетенцію имперіи, относя къ ней „die Gesetzgebung über das gesammte Zollwesen, über die Besteuerung des im Bundesgebiete gewonnenen Salzes und Tabaks, bereiteten Branntweins und Bieres und aus Rüten oder anderen inländischen Erzeugnissen dargestellten Zuckers und Sirups, über die gegenseitigen Schutz der in den einzelnen Bundesstaaten erhobenen Verbrauchsabgaben gegen Hinterziehungen, sowie über die Massregeln, welche in den Zollausschüssen zur Sicherung der gemeinsamen Zollgrenze erforderlich sind“, а ст. 37 подтверждаетъ постановленіе ст. 5, п. 2, провозглашая, что „bei der Beschlussnahme über die zur Ausführung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung (Art. 35) dienenden Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen gibt die Stimme

конъ въ формальномъ смыслѣ слова, онъ обладаетъ „формальной силой закона", и нѣтъ юридическихъ препятствій къ тому, чтобы посредствомъ бюджетнаго закона были произведены тѣ или другія измѣненія въ дѣйствующемъ законодательствѣ. И, если эти измѣненія касаются законодательства объ арміи, флотѣ или о доходахъ, перечисленныхъ въ ст. 35, президіумъ можетъ наложить на нихъ свое veto и сохранить существующій порядокъ.

Точно такъ же долженъ быть примѣненъ п. 2 ст. 78, на основаніи котораго „тѣ постановленія конституціи, посредствомъ которыхъ установлены опредѣленныя права отдѣльныхъ союзныхъ государствъ въ ихъ отношеніяхъ къ цѣлому, могутъ быть измѣнены только съ согласія заинтересованныхъ государствъ". Бюджетный законъ можетъ измѣнить эти особыя права (Sonder или Reservatrechte) отдѣльныхъ государствъ, гарантированныя имъ конституціей, и не отмѣняя формально соотвѣтствующихъ статей конституціи; онъ можетъ сдѣлать это косвеннымъ образомъ, при помощи такихъ постановленій, которыя пріостанавливаютъ дѣйствіе этихъ статей. Однако, такое измѣненіе или такая пріостановка дѣйствія тѣхъ или другихъ статей конституціи, гарантирующихъ эти особыя права, не будетъ имѣть силы до тѣхъ поръ, пока не будетъ дано на это согласіе въ бундесратѣ заинтересованнаго государства [1]).

Приготовленіе бюджета въ Пруссіи возложено на министерство финансовъ. Послѣ того какъ отдѣльные министры составятъ смѣты расходовъ и доходовъ по ввѣреннымъ имъ отраслямъ управленія—въ Пруссіи, въ противоположность, напр., Франціи, доходы не сосредоточены въ одномъ и томъ

---

des Präsidiums alsdann denn Ausschlag, wenn sie sich für Aufrechthaltung der bestehenden Vorschrift oder Einrichtung ausspricht".

[1]) Такой взглядъ, что посредствомъ бюджетнаго закона возможно измѣненіе или пріостановка Reservatrechte отдѣльныхъ союзныхъ государствъ, но при соблюденіи п. 2 ст. 78, является господствующимъ въ нѣмецкой литературѣ. См. Seydel, Commentar, 387, Rönne, Staatsrecht des deut. Reichs, Bd. II, Abth. 1, 157, Laband, Finanzrecht des deut. Reichs, Hirth's Annalen, 1873, 526—527, его же, Staatsrecht des deut. Reichs, IV, 484, Arndt. Staatsrecht des deut. Reichs. 415 и др.

же министерствѣ и распредѣляются по нѣсколькимъ министерствамъ — и представятъ ихъ министру финансовъ, послѣ того какъ будетъ достигнуто соглашеніе между ними и министромъ финансовъ по поводу тѣхъ или иныхъ спорныхъ статей въ отдѣльныхъ смѣтахъ, министръ финансовъ составляетъ общую смѣту расходовъ и доходовъ и вмѣстѣ съ проектомъ бюджетнаго закона представляетъ ее въ совѣтъ министровъ, носящій въ Пруссіи названіе государственнаго министерства (Staatsministerium).

Прусскій министръ финансовъ не надѣленъ, правда, въ дѣлѣ составленія бюджета такими полномочіями по отношенію къ другимъ министрамъ, какъ его англійскій коллега—Chancellor of the Exchequer, подъ ближайшимъ руководствомъ котораго составляются смѣты по гражданскому управленію [1]). Тѣмъ не менѣе рядъ указовъ—29 мая 1826 г., 20 декабря 1844 г., 15 февраля 1852 г. и др.—направленъ къ тому, чтобы предоставить ему, въ интересахъ хорошо организованнаго финансоваго управленія, дѣйствительную возможность противостоять чрезмѣрнымъ требованіямъ отдѣльныхъ министровъ. Въ этомъ отношеніи большой интересъ представляетъ собой указъ 15 февраля 1852 г., на основаніи котораго при рѣшеніи дѣлъ въ совѣтѣ министровъ, существенно касающихся финансовъ, большинство его не можетъ обязать министра финансовъ противъ его воли, и ему предоставлено право передать дѣло на высочайшее разрѣшеніе [2]). Въ Пруссіи, при отсутствіи въ ней системы парламентарнаго управленія, королевская власть играетъ значительную роль. Королю принадлежитъ послѣднее слово въ спорѣ между министромъ финансовъ и его товарищами по министерству по поводу тѣхъ или иныхъ смѣтныхъ статей, король, а не совѣтъ министровъ, является здѣсь высшей рѣшающей инстанціей.

Когда бюджетъ разсмотрѣнъ въ совѣтѣ министровъ и получилъ одобреніе короля, онъ поступаетъ тогда вмѣстѣ съ

---

[1]) См. мою статью „Финансовыя полномочія англійскаго парламента", оттискъ изъ Журнала Министерства Юстиціи, 1914 г. 61—62.

[2]) Schwarz, Formelle Finanzverwaltung in Preussen und im Reich, 1907, 32—33.

объяснительной къ нему запиской, составленной министромъ финансовъ, въ законодательныя палаты, и прежде всего въ палату депутатовъ, согласно требованію ст. 62 п. 2, по которому „финансовые законы и бюджетъ должны быть внесены сначала во вторую палату“.

Въ Германіи смѣта доходовъ и расходовъ (Reichshaushaltsetat) составляется въ имперскомъ казначействѣ (Reichsschatzamt) подъ руководствомъ статсъ-секретаря казначейства [1]. Возникающія между нимъ и другими статсъ-секретарями разногласія по поводу отдѣльныхъ смѣтныхъ статей обсуждаются не коллегіальнымъ учрежденіемъ, какъ въ Пруссіи, а передаются на разсмотрѣніе имперскаго канцлера, являющагося по конституціи единственнымъ отвѣтственнымъ министромъ; ему принадлежитъ рѣшающая роль въ дѣлѣ изготовленія бюджета.

Приготовленіе бюджета на этомъ, однако, не заканчивается. Германская имперія представляетъ собой союзное государство, составленное изъ отдѣльныхъ государствъ. Поэтому и общеимперскій бюджетъ, раньше чѣмъ онъ будетъ переданъ на обсужденіе парламента, долженъ подвергнуться разсмотрѣнію въ такомъ учрежденіи, въ которомъ представлены эти отдѣльныя государства. Такимъ учрежденіемъ служитъ бундесратъ, куда и поступаетъ бюджетъ по составленіи его въ имперскомъ казначействѣ. Здѣсь онъ прежде всего разсматривается особой комиссіей бундесрата, такъ называемой комиссіей отчетности (Ausschuss für Rechnungswesen) [2]. Эта комиссія, представляющая собой въ извѣстномъ смыслѣ бюджетную комиссію бундесрата, разсматриваетъ бюджетъ, глав-

---

[1]) Reichsschatzamt существуетъ съ 1879 года въ качествѣ центральнаго учрежденія, подчиненнаго имперскому канцлеру; до тѣхъ поръ финансовое управленіе вѣдалось непосредственно имперскимъ канцлеромъ. Laband, Staatsrecht des deut. Reichs, I. 372—373.

[2]) Отмѣтимъ, что на основаніи § 15 регламента бундесрата, предложенія канцлера и другихъ уполномоченныхъ, внесенныя въ бундесратъ, подвергаются ими обсужденію непосредственно въ пленарномъ засѣданіи или передаются сначала въ одну изъ комиссій, упомянутыхъ въ § 7, или въ спеціально для этого образованную комиссію. Moreau et Delpech, Les règlements des Assemblées législatives, 1906, I, 13. По отношенію къ бюджету принятъ второй путь, т. е. передача его въ комиссію для предварительнаго разсмотрѣнія.

нымъ образомъ, въ финансовомъ отношенiи, съ точки зрѣнiя установленiя бюджетнаго равновѣсiя между доходами и расходами. Принимаютъ участiе въ обсужденiи бюджета и другiя комиссiи бундесрата, а именно каждая изъ нихъ разсматриваетъ тѣ части бюджета, которыя касаются вопросовъ, отнесенныхъ къ ея вѣдѣнiю [1]). Только послѣ того, какъ комиссiя отчетности сдѣлаетъ докладъ бундесрату по поводу бюджета и онъ приметъ его, бюджетъ вносится, согласно ст. 16 конституцiи, отъ имени императора въ рейхстагъ [2]).

Прусскiй бюджетъ представляетъ собой сложное цѣлое. Онъ состоитъ изъ бюджетнаго закона въ собственномъ смыслѣ слова (Etatsgesetz), распадающагося на нѣсколько параграфовъ (число ихъ обыкновенно не велико). Законъ этотъ устанавливаетъ въ общей суммѣ на предстоящiй бюджетный годъ доходы и расходы государства, которые спецiализируются затѣмъ въ смѣтѣ доходовъ и расходовъ (Staatshaushaltsetat), прилагаемой къ закону и составляющей его нераздѣльную часть. Онъ содержитъ также и другiе постановленiя. Такъ, если при составленiи бюджета будетъ очевидно, что расходы государства превысятъ ожидаемыя поступленiя, онъ разрѣшаетъ правительству совершить заемъ, необходимый для покрытiя бюджетнаго дефицита [3]). Онъ можетъ повысить ставки существующихъ налоговъ и пошлинъ и ввести новые [4]). Онъ надѣляетъ правительство полномочiями принять тѣ или другiя

---

[1]) Германская конституцiя въ ст. 8 предписываетъ бундесрату образованiе изъ своей среды нѣсколькихъ постоянныхъ комиссiй, которыя предварительно разсматриваютъ вопросы, относящiеся къ его компетенцiи, и подготавливаютъ его рѣшенiя.

[2]) Art. 16: „Die erforderlichen Vorlagen werden nach Massgabe der Beschlüsse des Bundesrates im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht, wo sie durch Mitglieder des Bundesrates oder durch besondere von letzterem zu ernennende Kommissarien vertreten werden“.

[3]) Ст. 103 прусской конституцiи требуетъ, чтобы разрѣшенiе на заключенiе займовъ давалось въ законодательномъ порядкѣ—auf Grund eines Gesetzes. Отмѣтимъ, что въ настоящее время займы, идущiе на пополненiе бюджетныхъ дефицитовъ, разрѣшаются посредствомъ особаго закона. A. Plate, Die Geschäftsordnung des preussischen Abgeordnetenhauses, ihre Geschichte und ihre Anwendung, 1904, 49.

[4]) Ст. 100 говоритъ, что „налоги и пошлины могутъ взиматься только въ томъ случаѣ, если они занесены въ бюджетъ или установлены особыми законами“.

мѣропріятія въ области финансоваго управленія и т. д. Если бюджетъ не готовъ своевременно и бюджетный законъ издается уже по наступленіи бюджетнаго періода, онъ содержитъ также постановленія, одобряющія расходы, произведенные до его обнародованія въ предѣлахъ смѣты, если только это временное безбюджетное управленіе не было предусмотрѣно особымъ закономъ.

Въ качествѣ составной части бюджетнаго закона является смѣта доходовъ и расходовъ (Staatshaushaltsetat), гдѣ доходы и расходы спеціализированы въ извѣстныя группы. Спеціализація расходовъ, гарантирующая палатамъ дѣйствительный контроль надъ дѣятельностью правительства въ финансовомъ управленіи—правительство не можетъ собственной властью передвигать кредиты изъ одного вотума въ другой [1],—достигла значительныхъ размѣровъ въ Пруссіи въ 70-хъ г. г. прошлаго столѣтія [2]). До того времени расходы спеціализировались по титуламъ (Titel), которые, въ свою очередь, составлялись изъ болѣе мелкихъ подраздѣленій (Ziffern), не имѣвшихъ, однако, юридическаго значенія: правительство могло погашать расходы одного подраздѣленія (Ziffer) изъ кредитовъ, ассигнованныхъ на погашеніе расходовъ другого подраздѣленія (Ziffer), лишь бы оно не выходило изъ предѣловъ титула (Titel). 27 марта 1872 года былъ изданъ законъ, установившій спеціализацію расходовъ по главамъ (Kapitel) и титуламъ (Titel), при чемъ не только главы, но и титулы составляютъ предметъ самостоятельнаго вотированія со стороны ландтага [3]). Правительство связано теперь не только

---

[1]) Вотумомъ называется открытіе палатами кредита, точнѣе—установленіе его въ бюджетѣ для погашенія опредѣленныхъ расходовъ.

[2]) Отмѣтимъ, что при осужденіи октроированной конституціи 5 декабря 1848 г. въ комиссіи нижней палаты было предложено закрѣпить принципъ спеціализаціи расходовъ по образцу имперской конституціи—франкфуртской конституціи, § 103, 2—конституціоннымъ путемъ, а именно включеніемъ въ конституцію постановленія, на основаніи котораго „каждый вотумъ дѣйствителенъ только для опредѣленной цѣли, и расходованіе средствъ можетъ быть произведено внутри границъ вотума". Однако, это предложеніе сочувствія большинства комиссіи не встрѣтило. См. докладъ комиссіи въ Stenographiche Berichte über die Verhandlungen der II Kammer. 1849, I, 380.

[3]) „Unter dem Titel eines Special-Etats ist im Sinne dieses Gesetzes zu ver-

главами, но и титулами, число которыхъ достигаетъ крупной цифры—1.600.

Общеимперскій бюджетъ также состоитъ изъ бюджетнаго закона въ собственномъ смыслѣ слова, который, кромѣ установленія доходовъ и расходовъ на предстоящій бюджетный годъ въ общей суммѣ, постановляетъ о взиманіи матрикулярныхъ взносовъ, объ эксплоатаціи государственныхъ имуществъ, о новыхъ налогахъ и т. д., и смѣты доходовъ и расходовъ. Спеціализація расходовъ въ имперскомъ бюджетѣ проведена по принципамъ прусскаго права, которымъ имперія руководствуется въ дѣлѣ отчетности и контроля надъ исполненіемъ бюджета [1]). Всѣ расходы раздѣлены по главамъ и титуламъ; титулы такъ же, какъ и главы, имѣютъ самостоятельное юридическое значеніе. Число ихъ въ настоящее время достигаетъ 1600—1700. Въ особенности число ихъ увеличилось послѣ изданія въ Пруссіи закона о счетной палатѣ 27 марта 1872 года. Такъ, число титуловъ по военному управленію выросло съ 60 (1875 г.) до 276 (1876 г.), по морскому управленію за то же время съ 44 до 135 [2]).

Исключеніе составляютъ расходы на содержаніе баварскаго военнаго контингента, которые, на основаніи союзнаго договора съ Баваріей 23 ноября 1870 г., III, § 5, II, вносятся въ бюджетъ въ общей суммѣ. Баварія подобно тому, какъ и другія нѣмецкія государства, обязана нести расходы на войско. Ст. 58 конституціи, возлагающая издержки на

---

stehen jede Position, welche einer selbständigen Beschlussfassung der Landesvertretung unterlegen hat nnd als Gegenstand einer solcher im Etat erkennbar gemacht worden ist". Gesetz, betr. Einrichtung und Befugnisse der Ober-Rechnungs-Kammer, vom 27 März, 1872, § 19, у Herrfurth'a, Das preussische Etatswesen, 1905, 213 слѣд.

[1]) Отмѣтимъ, что въ Германіи, начиная съ 1868 года, въ то время еще въ Сѣверо-Германскомъ союзѣ, дѣйствуютъ правила прусскаго контроля, ежегодно возобновляемыя законодательнымъ порядкомъ. Ср. Laband, Staatsrecht des deut. Reichs, IV, 516—517.

[2]) О спеціализаціи расходовъ въ Пруссіи и Германіи см. Schwarz, Formelle Finanzverwaltung in Preussen und im Reich, 1907, 71 слѣд. Далеко проведенная спеціализація въ этихъ государствахъ на практикѣ ослабляется, по словамъ Schwarz'a, тѣмъ обстоятельствомъ, что многіе титулы допускаютъ переносы. Ibid., 74.

военное дѣло (Kriegswesen) въ имперіи на союзныя государства и ихъ подданныхъ и не допускающая въ этомъ отношеніи никакихъ изъятій, примѣняется и по отношенію къ Баваріи [1]). Но только въ то время, какъ расходы на войско, падающіе на отдѣльныя нѣмецкія государства, устанавливаются и спеціализируются въ общеимперскомъ бюджетѣ, причитающаяся съ Баваріи часть ихъ заносится въ бюджетъ только въ общей суммѣ, которая передается затѣмъ въ распоряженіе Баваріи. Послѣдняя заноситъ ихъ въ свой бюджетъ, въ отдѣлъ расходовъ по военному управленію, при чемъ вопросъ объ участіи правительства и народнаго представительства въ дѣлѣ установленія бюджета разрѣшается, конечно, на основаніи баварскаго бюджетнаго права. Въ томъ же, что касается формы военныхъ расходовъ, дѣленія ихъ по главамъ, титуламъ и т. д., Баварія обязана руководствоваться принципами общеимперскаго бюджетнаго права [2]).

III.

Обсужденіе бюджета палатами.

Проектъ бюджета въ Пруссіи, внесенный въ палату депутатовъ, подвергается въ ней обсужденію, подобно всякому другому законопроекту, въ трехъ чтеніяхъ [3]). Прусская практика парламентскаго бюджетнаго права знаетъ комиссіонное обсужденіе бюджета, но только не въ томъ объемѣ и не съ тѣмъ значеніемъ, которое присвоено ему въ парламентарныхъ странахъ, какъ, напр., во Франціи [4]).

---

[1]) Art. 58: „Die Kosten und Lasten des gesammten Kriegswesens des Reichs sind von allen Bundesstaaten und ihren Angehörigen gleichmässig zu tragen, so dass weder Bevorzugungen noch Prägravationen einzelner Staaten oder Classen grundsätzlich zulässig sind“.

[2]) Bündnissvertrag vom 23 November 1870 въ интересующихъ насъ частяхъ приведенъ у Seydel'я, Commentar, 319—320, 345 слѣд. и Arndt'a, Verfassungsurkunde, 240. См. также Laband, op. cit., IV, 489. G. Meyer, Lehrbuch des deut. Staatsrechts, 778—779 и др.

[3]) §§ 16—18 наказа палаты 16 мая 1876 г., см. A. Plate. Die Geschäftsordnung des preussischen Abgeordnetenhauses, ihre Geschichte und ihre Anwendung, 1904, 52 сл.

[4]) См. мою статью „Бюджетное право французскаго парламента“, отдѣльн. отт. Журналъ Министерства Юстиціи, 1915 г., стр. 51 сл.

Послѣ перваго чтенія, ограничивающагося общими преніями по бюджету—этимъ моментомъ пользуются обыкновенно представители различныхъ политическихъ партій, чтобы подвергнуть критическому разсмотрѣнію и дать общую оцѣнку финансоваго и политическаго положенія государства,—бюджетъ передается въ особую, такъ называемую бюджетную комиссію палаты [1]). Впрочемъ, не весь бюджетъ цѣликомъ передается въ комиссію. Чтобы сберечь время и ускорить прохожденіе бюджета въ ландтагѣ, въ комиссію передаются лишь наиболѣе важныя его части, по поводу которыхъ комиссія и дѣлаетъ докладъ палатѣ; остальныя части бюджета обсуждаются прямо въ пленарномъ засѣданіи палаты. Кромѣ того, предсѣдатель палаты, съ согласія ея, можетъ назначить особыхъ комиссаровъ, на которыхъ возлагается детальное ознакомленіе съ тѣми или другими отдѣлами бюджета; они могутъ обратиться за разъясненіями, въ случаѣ необходимости, къ представителямъ правительственной власти и о результатахъ своей работы дѣлаютъ докладъ палатѣ [2]).

Когда бюджетъ разсмотрѣнъ и вотированъ во второмъ и третьемъ чтеніяхъ палатой депутатовъ, онъ поступаетъ въ верхнюю палату, которая, на основаніи ст. 62 п. 3 конституціи, можетъ его принять или отвергнуть только въ цѣломъ, но не можетъ внести въ него никакихъ измѣненій. Въ палатѣ господъ бюджетъ также разсматривается въ комиссіи (Kommission für den Staatshaushaltsetat und für die Finanzangelegenheiten) [3]), которая приступаетъ къ своей работѣ вмѣстѣ съ участіемъ представителей правительства еще въ то время, когда бюджетъ проходитъ черезъ нижнюю палату; докладъ же палатѣ она дѣлаетъ уже послѣ того, какъ бюджетъ оффиціально поступитъ изъ нижней палаты.

Въ Германіи проектъ бюджета, поступившій въ рейхстагъ, проходитъ, подобно тому какъ и въ Пруссіи, тотъ же

---

[1]) О составѣ и дѣятельности этой комиссіи см. A. Plate, op. cit. 85 сл.

[2]) § 26, V наказа палаты.—Plate замѣчаетъ, что комиссары для обсужденія бюджета не назначаются уже съ 1878 года; см. его op. cit., 96.

[3]) § 15 наказа палаты господъ 15 іюня 1892 г., у A. Plate, op. cit., Beilage G. 266 сл.

путь, что и другіе законопроекты [1]). И здѣсь онъ передается въ особую комиссію рейхстага (Kommission für den Reichshaushaltsetat) [2]), и здѣсь обсужденіе его въ комиссіи не играетъ большой роли; обыкновенно комиссія обсуждетъ не весь бюджетъ, а наиболѣе важные и спорные его отдѣлы.

При обсужденіи бюджета въ нижней палатѣ въ Пруссіи депутаты могутъ вносить въ него любыя измѣненія, могутъ увеличивать или уменьшать предположенные доходы и расходы, вводить новые и т. д. Конституція надѣляетъ правомъ законодательной иниціативы въ равной мѣрѣ какъ короля, такъ и каждую изъ палатъ (ст. 64) и не допускаетъ изъятій въ отношеніи бюджета и финансовыхъ законовъ, кромѣ отмѣченныхъ въ ст. 62 п. 3 [3]). Однако, вопросъ объ осуществленіи права финансовой иниціативы депутатами не разъ дебатировался въ палатѣ и получилъ свое разрѣшеніе въ наказѣ палаты, который ставитъ пользованіе этимъ правомъ въ извѣстныя условія, нѣсколько сдерживаетъ его.

Прежде всего здѣсь дѣйствуетъ общее правило наказа,

---

[1]) §§ 18 сл. наказа рейхстага у Kurt Perels'а. Das autonome Reichstagsrecht. 1903, стр. 111 сл.

[2]) § 26 наказа устанавливаетъ рядъ комиссій для предварительнаго ознакомленія съ вопросами, подлежащими рѣшенію рейхстага.

[3]) Финансовый пріоритетъ нижней палаты и право верхней палаты принимать или отвергать бюджетъ только въ цѣломъ. При обсужденіи октроированной конституціи 5 декабря 1848 г. въ комиссіи нижней палаты было предложено дополнить конституцію постановленіемъ, предоставляющимъ финансовую иниціативу исключительно правительству; тогда послѣднее могло бы взять на себя въ полной мѣрѣ отвѣтственность за расходованіе государственныхъ средствъ, и вмѣстѣ съ тѣмъ была бы исключена возможность партійныхъ и другихъ вліяній при вотированіи доходовъ и расходовъ государства. Большинство комиссіи, признавая въ принципѣ справедливыми высказанныя соображенія, не рѣшилось, однако, занести въ конституцію предложенное ограниченіе; оно полагало, что это ограниченіе установится само собой, по мѣрѣ развитія и укрѣпленія конституціонной жизни въ странѣ. См. докладъ комиссіи въ Stenographische Berichte über die Verhandlungen der II Kammer. Berlin. 1849. I, 379—380. Комиссія верхней палаты внесла соотвѣтствующее ограниченіе, дополнивъ ст. 98 постановленіемъ: „Ausgaben dürfen nur auf Antrag der Regierung und bis zu dem Belaufe dieses Antrages bewilligt werden". См. докладъ ея въ Stenographische Berichte über die Verhandlungen der I Kammer. Berlin. 1849. III, 1109.—Ст. 98 вмѣстѣ съ другими относящимися къ бюджетному праву палатъ статьями перешла, какъ мы видѣли выше, въ нынѣ дѣйствующую конституцію въ неизмѣненномъ видѣ.

на основаніи котораго „всѣ предложенія, исходящія отъ членовъ палаты, должны быть подписаны, по крайней мѣрѣ, 15 членами и составлены по формулѣ: „палата депутатовъ постановляетъ и т. д.“; тогда „въ слѣдующемъ засѣданіи, но не ранѣе какъ на третій день послѣ того, какъ предложеніе напечатано и роздано членамъ палаты, внесшій предложеніе получаетъ слово для его обоснованія, и, если предложеніе содержитъ въ себѣ законопроектъ, тотчасъ же слѣдуетъ первое чтеніе его“ (§ 22 наказа). Сверхъ того, по отношенію къ „тѣмъ предложеніямъ членовъ палаты, которыя содержатъ въ себѣ денежныя требованія или повлекутъ ихъ за собой въ будущемъ“, въ наказѣ имѣется спеціальная оговорка, что эти предложенія „могутъ ставиться на голосованіе только послѣ того, какъ комиссія ихъ предварительно обсудитъ и сдѣлаетъ соотвѣтствующій докладъ палатѣ“ (§ 27 наказа). Это постановленіе наказа требуетъ непремѣннаго разсмотрѣнія въ комиссіи всѣхъ предложеній, направленныхъ къ измѣненію бюджетныхъ предположеній и удерживаетъ депутатовъ отъ мало обоснованныхъ и спѣшно составленныхъ поправокъ и дополненій къ бюджету. Оно не примѣняется, впрочемъ, въ томъ случаѣ, если правительство поддерживаетъ такія предложенія или если они имѣютъ въ виду уменьшеніе доходовъ [1]).

На практикѣ депутаты рѣдко пользуются принадлежащей имъ финансовой иниціативой, рѣдко увеличиваютъ расходы, исчисленные въ бюджетѣ. Если правительство выскажется противъ такого увеличенія или введенія новыхъ расходовъ, палата обыкновено воздерживается отъ него [2]). Депутаты рѣдко уменьшаютъ или вовсе вычеркиваютъ кредиты, ассигнованные на проведеніе какихъ либо мѣропріятій, на строительныя нужды и т. д. [3]). Если мы сравнимъ, говоритъ Шварцъ, проекты бюджетовъ съ бюджетами, одобренными законодательными палатами въ Пруссіи за нѣсколько лѣтъ,

---

[1]) См. п. 7 и 4 комментаріевъ къ § 27 наказа у Plate, op. cit., 99.

[2]) См. п. 49 коммент. къ § 17 наказа, Plate, op. cit., 63.

[3]) Рѣчь идетъ, конечно, о такихъ расходахъ, которые не обусловлены существующими законами, учрежденіями и пр.

мы увидимъ, что палата уменьшаетъ предположенные расходы ежегодно не больше какъ на одинъ милліонъ марокъ или, еще чаще, всего на нѣсколько сотенъ тысячъ марокъ [1]). Необходимо, впрочемъ, отмѣтить, что правительство считается съ тѣми замѣчаніями, которыя высказываются въ палатѣ по поводу тѣхъ или иныхъ бюджетныхъ предположеній, и принимаетъ ихъ во вниманіе при составленіи бюджета на слѣдующій годъ [2]).

Въ Германіи депутаты рейхстага также обладаютъ правомъ финансовой иниціативы, правомъ вносить любыя поправки и дополненія къ бюджету [3]). Тѣ ограниченія, которыя мы здѣсь встрѣчаемъ, относятся къ категоріи самоограниченій, и установлены они рейхстагомъ въ порядкѣ изданія наказа. Сюда надо, прежде всего, отнести требованіе наказа, чтобы „предложенія, исходящія отъ членовъ рейхстага, были подписаны, по крайней мѣрѣ, 15 членами“ (§ 22). Слѣдовательно, финансовые, какъ и всякіе другіе законопроекты, могутъ быть внесены въ рейхстагъ отдѣльными депутами его не менѣе какъ за 15 подписями. Затѣмъ въ томъ, что касается обсужденія бюджета, наказъ содержитъ въ себѣ дальнѣйшія ограниченія. Въ то время какъ поправки къ отдѣльнымъ статьямъ законопроекта, внесенныя депутатами при второмъ чтеніи его, не нуждаются въ поддержкѣ (§ 19), „резолюціи, предложенныя при обсужденіи бюджета во второмъ чтеніи—на основаніи рѣшенія рейхстага, принятаго 12 декабря 1891 года,—должны быть поддержаны, по крайней мѣрѣ, 15 членами. Голосованіе по поводу этихъ резолюцій можетъ послѣдовать не ранѣе какъ на третій день послѣ того, какъ онѣ отпечатаны и розданы депутатамъ. Голосованіе должно быть отложено до окончательнаго установленія соотвѣтствующихъ бюджетныхъ статей, если обна-

---

[1]) Schwarz. Formelle Finanzverwaltung. 47—48.

[2]) Schwarz, op. cit., 48—49.

[3]) Ст. 23 конституціи постановляетъ, что „Reichstag hat das Recht innerhalb der Kompetenz des Reichs Gesetze vorzuschlagen“, и не содержитъ никакихъ оговорокъ относительно бюджета и финансовыхъ законовъ.

ружится тѣсная связь съ ними предложенныхъ резолюцій или если этого потребуютъ 30 членовъ рейхстага“ [1]).

Поправки могутъ быть предложены и во время третьяго чтенія бюджета, но онѣ нуждаются тогда въ поддержкѣ, по крайней мѣрѣ, 30 членовъ рейхстага (§ 20). Это постановленіе наказа относится, впрочемъ, не только къ бюджету, но и ко всякому другому законопроекту, разсматриваемому рейхстагомъ.

Фактически и депутаты рейхстага далеко не злоупотребляютъ принадлежащей имъ финансовой инициативой. Парламентская практика въ Германіи не изобилуетъ случаями повышенія кредитовъ, испрашиваемыхъ правительствомъ. Въ наказѣ рейхстага не содержится, правда, постановленія, подобнаго § 27 наказа прусской палаты депутатовъ, требующаго разсмотрѣнія въ комиссіи всякаго предложенія, исходящаго отъ депутатовъ и связаннаго съ денежными ассигнованіями. Но на практикѣ всякая поправка къ бюджету, повышающая исчисленные въ бюджетѣ расходы или вводящая новые, направляется въ комиссію, если только правительство не поддержитъ ея. Точно такъ же не велики тѣ измѣненія, которыя вносятъ депутаты въ бюджетъ, уменьшая или вычеркивая предположенные въ немъ расходы. За время съ 1884 по 1903 г.г. рейхстагъ уменьшилъ расходы, исчисленные въ бюджетѣ, на 147 милліоновъ марокъ, т. е. на 6,5 милліоновъ марокъ ежегодно, что̀ при бюджетѣ въ $2^1/_2$ милліарда марокъ не составляетъ, конечно, большой суммы [2]).

Какъ въ Пруссіи, такъ и въ Германіи возможно проведеніе въ бюджетномъ порядкѣ не только мѣропріятій финансоваго характера, имѣющихъ отношеніе къ предстоящему бюджетному періоду, но и изданіе всякаго рода финансовыхъ законовъ, какъ-то: установленіе новыхъ налоговъ, повышеніе ставокъ существующихъ и т. д. Бюджетъ предста-

---

[1]) Beschluss des Reichstages vom 12 Dezember 1891, betreffend die Etats-Resolutionen. Kurt Perels замѣчаетъ по поводу этого рѣшенія, что, хотя оно и не включено въ наказъ, оно обладаетъ силой, одинаковой съ постановленіями наказа. Das autonome Reichstagsrecht, стр. 127.

[2]) Ср. Schwarz, op. cit., 48.

вляетъ собой законъ въ формальномъ смыслѣ слова и, слѣдовательно, можетъ измѣнять или отмѣнять существующіе законы и устанавливать новые [1]). Нѣкоторымъ препятствіемъ къ этому служитъ, правда, въ Пруссіи постановленіе п. 3 ст. 62 конституціи, на основаніи котораго „верхняя палата можетъ принять или отвергнуть бюджетъ только въ цѣломъ". Соединеніе съ бюджетомъ финансовыхъ законовъ умалило бы права верхней палаты въ области финансоваго законодательства и лишило бы ее права вносить въ эти законы тѣ или другія измѣненія (вопреки конституціи). Однако, выходъ изъ этого положенія можетъ быть найденъ, по мнѣнію Лабанда, въ томъ, что „въ то время, какъ бюджетъ палата господъ можетъ принять только въ цѣломъ, въ финансовые законы, съ нимъ соединенные, она можетъ вносить любыя поправки и по существу, и въ формальномъ отношеніи, подобно тому какъ она это дѣлаетъ при обсужденіи всякаго другого законопроекта" [2]). Прусскія палаты, какъ и рейхстагъ, рѣдко связываютъ съ установленіемъ бюджета изданіе финансовыхъ законовъ общаго характера, руководствуясь, главнымъ образомъ, соображеніями цѣлесообразности—неудобство соединять съ бюджетомъ, дѣйствующимъ только въ теченіе года, постоянныя мѣропріятія.

И въ Пруссіи, и въ Германіи возможно включеніе въ бюджетъ не только постановленій финансоваго характера, но и вообще законодательныхъ постановленій, не имѣющихъ никакого отношенія къ финансовому управленію страны. Здѣсь возможно реформированіе дѣйствующаго законодательства въ бюджетномъ порядкѣ, возможно внесеніе въ него тѣхъ или иныхъ измѣненій, необходимо только, чтобы на это

---

[1]) „Такъ какъ при установленіи бюджета, говоритъ Лабандъ, соблюдается форма закона, нѣтъ никакихъ препятствій, съ точки зрѣнія государственноправовой, къ проведенію въ бюджетномъ законѣ законодательныхъ постановленій и по существу". Das Budgetrecht etc., 14 сл.; Staatsrecht, IV, 487.

[2]) Laband. Das Budgetrecht, 18.—Schwarz въ своихъ комментаріяхъ къ ст. 99 прусской конституціи замѣчаетъ, что въ Пруссіи законы, изыскивающіе средства, необходимыя для покрытія бюджетныхъ дефицитовъ, напр., разрѣшающіе заемъ, обыкновенно включаются не въ самый бюджетный законъ, а помѣщаются между нимъ и смѣтой доходовъ и расходовъ". Verfassungsurkunde. 293.

были согласны всѣ факторы законодательства. Ни прусская, ни имперская конституціи не содержатъ въ этомъ отношеніи никакихъ ограниченій, подобныхъ тѣмъ, которыя мы находимъ въ цѣломъ рядѣ конституцій другихъ нѣмецкихъ государствъ, запрещающихъ связывать съ одобреніемъ налоговъ какія бы то ни было „условія“ [1]).

Но ни прусскія палаты, ни германскій рейхстагъ не могутъ односторонней своей властью въ порядкѣ установленія бюджета измѣнять дѣйствующіе законы и обусловливать одобреніе бюджета согласіемъ на эти измѣненія со стороны правительства [2]). „Я заявляю отъ имени союзныхъ правительствъ— говорилъ въ засѣданіи рейхстага 20 мая 1896 г. статсъ-секретарь имперскаго казначейства графъ Посадовскій, — что они не могутъ согласиться на измѣненіе существующихъ законовъ въ связи съ установленіемъ бюджета. Союзныя правительства полагаютъ, что съ государственно-правовой точки зрѣнія это измѣненіе недопустимо, и они не могутъ принять бюджетнаго закона въ такой формѣ“ [3]). И практика парламентскаго бюджетнаго права ни въ Пруссіи, ни въ Германіи не знаетъ вовсе реформированія дѣйствующаго законодательства въ бюджетномъ порядкѣ, не знаетъ системы этихъ бюджетныхъ добавленій.

IV.

Сверхсмѣтные кредиты.

Бюджетъ предусматриваетъ всѣ доходы и расходы государства въ теченіе опредѣленнаго періода (ст. 99 прусск.

---

[1]) Эти, такъ называемыя, бюджетныя добавленія запрещены, напр., въ конституціи Саксоніи, 4 сентября 1861 года, на основаніи которой „согласіе сословій не можетъ быть подчинено условіямъ, не находящимся съ этимъ согласіемъ въ непосредственной связи“ (§ 102), Вюртенберга 25 сент. 1819 г.—„согласіе, данное на налоги, не можетъ зависѣть отъ какихъ бы то ни было другихъ условій, кромѣ тѣхъ, которыя относятся непосредственно къ расходованію этихъ налоговъ“ (§ 113), и др.

[2]) Plate указываетъ на недопустимость въ Пруссіи такихъ поправокъ къ бюджету, которыя влекутъ за собой измѣненіе существующихъ законовъ. Geschäftsordnung des preussischen Abgeordnetenhauses, стр. 63; ср. также Laband. Staatsrecht. IV, стр. 488.

[3]) См. у Seydel'я, Commentar. 395.

и ст. 69 имперск. конст.). Однако это конституціонное требованіе на практикѣ никогда не получаетъ своего полнаго осуществленія, никогда не выполняется. Нѣкоторые расходы по самому существу своему не допускаютъ точнаго исчисленія. Въ то время какъ одни расходы могутъ быть установлены напередъ въ точныхъ цифрахъ, какъ, напр., оклады содержанія должностныхъ лицъ, величина процентовъ по государственному долгу и погашеніе его, цивильный листъ и т. д., другіе—могутъ быть исчислены только приблизительно, съ большей или меньшей степенью вѣроятности; сюда относятся, напр., расходы на общественныя постройки, на закупку провіанта и фуража, на просвѣтительныя цѣли, если не фиксирована сумма расходовъ на нихъ, и т. д. По отношенію къ этимъ послѣднимъ расходамъ бюджетъ устанавливаетъ только предметъ ихъ и исчисляетъ приблизительно сумму, необходимую для погашенія ихъ. Дѣйствительная же величина этихъ расходовъ опредѣляется во время исполненія бюджета, ибо она обусловливается такими обстоятельствами, которыя не могли подлежать точному учету при составленіи бюджета (напр., цѣны на строительные матеріалы, на провіантъ, фуражъ и т. д.). Она можетъ оказаться или ниже, или выше той суммы, которая исчислена въ бюджетѣ; въ послѣднемъ случаѣ мы будемъ имѣть дѣло съ превышеніями противъ бюджетныхъ ассигнованій, которыя нуждаются въ погашеніи ихъ. Это погашеніе происходитъ въ формѣ такъ-называемыхъ дополнительныхъ кредитовъ.

Мало того. Уже послѣ составленія и утвержденія бюджета доходовъ и расходовъ можетъ возникнуть потребность въ такихъ расходахъ, которые смѣтой не предусмотрѣны и которые, тѣмъ не менѣе, должны быть произведены. Голодъ, эпидеміи, эпизоотіи, наводненія и пр. могутъ поразить ту или иную область государства. Значительные расходы потребуются для устраненія этихъ бѣдствій, предъ которыми, однако, нельзя останавливаться, чтобы не привести въ замѣшательство и застой хозяйственную жизнь страны, хотя бы въ смѣтѣ о нихъ и не упоминалось вовсе. Такого рода расходовъ не можетъ избѣжать ни одно государство, какъ бы тщательно ни соста-

влялся его бюджетъ расходовъ, ибо потребность въ нихъ возникаетъ уже въ теченіе бюджетнаго періода. Эти расходы, смѣтой не предусмотрѣнные, погашаются въ формѣ чрезвычайныхъ кредитовъ.

Дополнительные и чрезвычайные кредиты, объединенные въ общемъ понятіи сверхсмѣтныхъ кредитовъ, проводятся въ современномъ конституціонномъ государствѣ тѣмъ же порядкомъ, что и бюджетъ, т. е. законодательнымъ. Открытіе ихъ односторонней властью правительства лишило бы парламентъ принадлежащаго ему права контролировать (предварительно) расходы государства въ формѣ установленія бюджета доходовъ и расходовъ, сдѣлало бы этотъ контроль призрачнымъ. Требованіе законодательнаго порядка для проведенія сверхсмѣтныхъ кредитовъ мы находимъ почти во всѣхъ современныхъ государствахъ, которыя допускаютъ административную форму для открытія этихъ кредитовъ только въ видѣ исключенія, при наличности извѣстныхъ обстоятельствъ, и устанавливаютъ рядъ гарантій, направленныхъ къ тому, чтобы парализовать возможность злоупотребленія этимъ правомъ со стороны правительства [1]).

Несмотря на это, ни въ Пруссіи, ни въ Германіи нѣтъ законодательнаго постановленія, въ общей формѣ предписывающаго законодательный путь для открытія сверхсмѣтныхъ кредитовъ. Въ Пруссіи только по одному частному случаю требуется предварительное разрѣшеніе парламента для открытія сверхсмѣтныхъ кредитовъ. Законъ объ отчетности 11 мая 1898 года гласитъ, что жалованіе и другое содержаніе, связанное съ должностью, можетъ быть установлено посредствомъ спеціальнаго бюджета или особаго закона (§ 21) [2]). Во всѣхъ другихъ случаяхъ сверхсмѣтные кредиты могутъ быть открыты въ порядкѣ административномъ, они только должны быть

[1]) Въ этомъ отношеніи чрезвычайно интересны постановленія французскаго закона 14 декабря 1879 года. См. мою статью „Бюджетное право французскаго парламента“, оттискъ Журнала Министерства Юстиціи, 1915, 71 слѣд.

[2]) § 21: „Besoldungen und andere bei der Pensionierung in Anrechnung zu bringende Diensteinkünfte dürfen nur auf Grund einer durch die Special-Etats oder durch besondere Gesetze erteilten Ermächtigung verliehen werden“. Schreiber. Gesetz betreffend den Staatshaushalt vom 11 Mai 1898. 1907, 61.

представлены затѣмъ, согласно ст. 104 п. 1 конституціи, на одобреніе палатъ [1]). И прусское правительство рѣдко прибѣгаетъ къ предварительному испрошенію у палатъ разрѣшенія на производство дополнительныхъ и чрезвычайныхъ расходовъ (Nachtragsetats), оно производитъ ихъ обыкновенно собственной властью и дѣлаетъ впослѣдствіи соотвѣтствующія представленія въ палаты.

Значительно чаще случаи открытія сверхсмѣтныхъ кредитовъ въ формѣ закона въ Германской имперіи. Имперская конституція вовсе обходитъ молчаніемъ вопросъ о сверхсмѣтныхъ кредитахъ. Однако, на практикѣ, главнымъ образомъ во время неоднократнаго обсужденія ихъ въ рейхстагѣ, были выработаны извѣстные принципы, получившіе свое признаніе и со стороны правительства, принципы, которые открываютъ широкій просторъ усмотрѣнію правительства. По заявленію князя Бюлова въ засѣданіи рейхстага 19 ноября 1900 года, „для всѣхъ расходовъ требуется согласіе рейхстага, при чемъ это согласіе должно быть дано, если возможно, напередъ, т. е. передъ производствомъ расхода“. Въ Германіи всѣ расходы, въ томъ числѣ и сверхсмѣтные—послѣдніе, впрочемъ, по возможности,—разрѣшаются въ формѣ закона. И только незначительные сверхсмѣтные расходы, а также тѣ изъ нихъ, которые вызываются крайней необходимостью, могутъ быть произведены, какъ высказались въ томъ же засѣданіи депутаты Либеръ и Бассерманъ, на основаніи разрѣшенія правительства, которое обязано представить ихъ затѣмъ на одобреніе рейхстага вмѣстѣ съ отчетомъ объ исполненіи смѣты доходовъ и расходовъ государства [2]). Эта послѣдняя оговорка даетъ правительству возможность свободнаго выбора между открытіемъ кредита въ формѣ закона и въ административномъ порядкѣ. Найдетъ оно, что „настоятельныя требованія момента“ вызываютъ тотъ или иной расходъ—а наличность или отсутствіе этихъ настоятельныхъ требованій опредѣляетъ само же правительство,—и оно можетъ собственной властью,

---

[1]) Art. 104: „Zu Etats-Ueberschreitungen ist die nachträgliche Genehmigung der Kammern erforderlich“.

[2]) См. объ этомъ у Schwarz'а. Formelle Finanzverwaltung. 69—70.

не ожидая изданія закона, разрѣшить произвести этотъ расходъ въ какомъ угодно размѣрѣ. При этомъ не требуется даже, чтобы рейхстагъ не былъ въ сборѣ; правительство можетъ разрѣшать эти кредиты и во время сессіи рейхстага.

Вопросъ о сверхсмѣтныхъ кредитахъ, открываемыхъ властью правительства, регламентированъ въ Пруссіи въ порядкѣ обыкновеннаго законодательства. Конституція требуетъ только послѣдующаго одобренія палатами всѣхъ бюджетныхъ превышеній (Etatsüberschreitungen) (ст. 104 п. 1), не опредѣляя, что̀ надо понимать подъ „бюджетнымъ превышеніемъ“, и не упоминая вовсе о чрезвычайныхъ расходахъ, смѣтой не предусмотрѣнныхъ. Правда, въ комиссіи нижней палаты, при обсужденіи въ ней октроированной конституціи 5 декабря 1848 года, была сдѣлана попытка провести различіе между превышеніями противъ бюджетныхъ ассигнованій и чрезвычайными расходами и установить для послѣднихъ законодательный порядокъ, тогда какъ первыя могли бы разрѣшаться односторонней властью правительства подъ условіемъ представленія ихъ впослѣдствіи на одобреніе палатъ [1]). Однако, большинство комиссіи высказалось противъ такого выдѣленія чрезвычайныхъ расходовъ въ особую категорію, считая его неудачнымъ и полагая, что подъ давленіемъ исключительныхъ обстоятельствъ правительство можетъ произвести и такіе расходы, которые смѣтой не предусмотрѣны, безъ предварительнаго согласія на нихъ палатъ. Злоупотребленіе же этимъ правомъ парализуется, по его мнѣнію, тѣмъ, что палаты могутъ не одобрить такого рода расходовъ и возложить отвѣтственность (денежную) за нихъ на министровъ [2]).

Это отсутствіе опредѣленія того, что̀ надо разумѣть подъ „бюджетными превышеніями“, повлекло за собой многолѣтній споръ между правительствомъ и народнымъ представи-

---

[1]) Было предложено въ комиссіи дополнить ст. 98 конституціи, требующую, чтобы всѣ доходы и расходы государства заносились въ бюджетъ, слѣдующимъ постановленіемъ: „Zu ausserordentlichen Verwendungen, die im Staatshaushaltsetat nicht vorgesehen sind, ist die vorherige Zustimmung der Kammern, zu sonstigen Etats-überschreitungen die nachträgliche Genehmigung der Kammern erforderlich“.

[2]) См. докладъ комиссіи въ Stenographische Berichte über die Verhandlungen der II Kammer. 1849, I, 379.

тельствомъ въ Пруссіи относительно объема этихъ превышеній. Правительство, желая по возможности эмансипироваться отъ палатъ, утверждало, что подъ именемъ бюджетныхъ превышеній разумѣются тѣ расходы, которые превышаютъ отдѣльные главы и титулы, на которые распадается смѣта расходовъ, утвержденныхъ бюджетнымъ закономъ. Напротивъ, палаты въ своемъ стремленіи подчинить себѣ дѣятельность правительства въ области финансоваго управленія, настаивали, что не только расходы, превышающіе главы и титулы общей смѣты, но также и тѣ, которые выходятъ за предѣлы титуловъ отдѣльныхъ спеціальныхъ смѣтъ, разсматриваемыхъ ландтагомъ и лежащихъ въ основаніи общей смѣты, падаютъ въ категорію бюджетныхъ превышеній и нуждаются въ послѣдующемъ одобреніи палатъ, поскольку, разумѣется, эти титулы не допускаютъ переноса кредитовъ изъ однихъ въ другіе [1]). Законъ 27 марта 1872 года о счетной палатѣ разрѣшилъ этотъ споръ въ пользу взгляда ландтага, постановляя въ § 19 п. 1, что „бюджетныя превышенія въ смыслѣ ст. 104 конституціи—это всѣ тѣ расходы, которые превышаютъ отдѣльные главы и титулы по ст. 99 конституціи установленной смѣты расходовъ или одобренные народными представителями титулы спеціальныхъ смѣтъ, поскольку отдѣльные титулы не допускаютъ переноса кредитовъ изъ однихъ въ другіе, когда перерасходъ одного титула можетъ быть покрытъ остатками другого“ [2]).

Вмѣстѣ съ тѣмъ законъ этотъ требуетъ, чтобы на послѣдующее одобреніе палатъ были представляемы не только превышенія противъ бюджетныхъ ассигнованій (Etatsüberschreitungen), но и чрезвычайные кредиты (ausseretatsmässige Ausgaben) (§ 19 п. 3), и дополняетъ такимъ образомъ ст. 104 п. 1 конституціи, трактующую только о бюджетныхъ превышеніяхъ. При чемъ законъ объ отчетности 11 мая 1898 года опредѣ-

---

[1]) См. объ этомъ у Schulz'a. Das preussische Staatsrecht. 1877. Bd. II, 440—441, его-же, Das Finanzrecht der Reichs- und Landtage въ Grünhut's Zeitschrift etc. Bd. II 193—195.

[2]) Gesetz, betref. Einrichtung und Befugnisse der Ober-Rechnungs-Kammer, vom 27 März 1872, у Herrfurth'a. Das preussische Staatswesen, 1905, 242.

ляетъ, что подъ именемъ чрезвычайныхъ кредитовъ слѣдуетъ понимать кредиты на такіе расходы, „которые не относятся ни къ одному изъ бюджетныхъ титуловъ (§ 13 п. 3) [1]).

Въ томъ, что касается формы открытія сверхсмѣтныхъ кредитовъ, т. е. того, какая власть (правительственная) разрѣшаетъ ихъ производство, инструкція счетной палатѣ 18 декабря 1824 года въ § 26 требуетъ, чтобы для всѣхъ расходовъ, превышающихъ бюджетные титулы, было дано согласіе короля [2]). Затѣмъ въ различное время былъ изданъ рядъ министерскихъ инструкцій, направленныхъ къ тому, чтобы по возможности ограничить эти превышенія и подчинить ихъ предварительному контролю министерства финансовъ. На основаніи этихъ инструкцій распорядители кредитовъ на мѣстахъ должны были оставаться въ предѣлахъ смѣтныхъ ассигнованій. Если же бюджетныя превышенія оказывались необходимыми и избѣжать ихъ не было возможности, инструкціи эти предписывали дѣлать мотивированныя представленія компетентному министру и испрашивать разрѣшеніе его на производство дополнительныхъ расходовъ, исключая тѣ случаи, когда производство расходовъ не могло быть отложено [3]). Министръ, получивъ такое представленіе, передаетъ его, въ случаѣ своего согласія на него, на разсмотрѣніе министерства финансовъ, по соглашенію съ которымъ могутъ быть предоставлены средства для сверхсмѣтныхъ расходовъ [4]).

Сверхсмѣтные кредиты, какъ дополнительные, такъ чрезвычайные, нуждаются въ послѣдующемъ одобреніи ихъ палатами. Когда эти кредиты должны быть представлены на

---

[1]) Gesetz, betreffend der Staatshaushalt vom 11 Mai 1898, см. Schreiber. 1907, 20.

[2]) Instruktion für die Ober-Rechnungs-Kammer vom 18 December 1824, § 26: „Jede Mehrausgabe eines Etatstitels, sie mag durch Ersparungen bei anderen Statstiteln gedeckt sein oder nicht, soll, wenn sie ohne unsere Genehmigung erfolgt ist, zum Defekt gestellt......“, у Herrfurth'a, op. cit., 291; см. тамъ же, стр. 293 сл., комментаріи къ этому параграфу. Cp. Laband. Das Budgetrecht. 66—68.

[3]) См., напр., allgemeine Verfügung des Minister des Innern vom 20 Juni 1898, betr. die rechtzeitige Einholung der Genehmigung zur Ueberschreitung etatsmässiger Fonds, у Schreiber'a, op. cit., 162—163.

[4]) См. Cirk. Verfügung der Herren Minister der Finanzen sowie des Innern vom 8 Juni 1898, у Schreiber'a, op. cit., 21.

одобреніе палатъ? До изданія закона о счетной палатѣ 27 марта 1872 года вопросъ этотъ не былъ регламентированъ законодательнымъ порядкомъ и получалъ на практикѣ различное рѣшеніе.

Комиссія нижней палаты, при пересмотрѣ октроированной конституціи 5 декабря 1848 года, высказалась въ томъ смыслѣ, что правительство обязано возможно скорѣе (so bald als möglich) вносить сверхсмѣтные кредиты на одобреніе палатъ и не откладывать ихъ до представленія въ палаты общаго отчета объ исполненіи смѣты доходовъ и расходовъ государства. Съ этой цѣлью она предложила даже п. 1 ст. 103 конституціи, нынѣ ст. 104, постановляющій, что „бюджетныя превышенія нуждаются въ послѣдующемъ одобреніи ихъ палатами“, вычеркнуть изъ этой статьи и присоединить къ ст. 98 (нынѣ ст. 99), ибо, „если это правило остается въ ст. 103, которая говоритъ о представленіи общаго отчета, можетъ возникнуть предположеніе, что подобный перерасходъ долженъ быть внесенъ на одобреніе палатъ только вмѣстѣ съ общимъ отчетомъ объ исполненіи смѣты“ [1]). Въ 1862 году между правительствомъ и ландтагомъ состоялось соглашеніе, на основаніи котораго правительство обязалось „вносить на одобреніе палатъ какъ превышенія противъ бюджетныхъ ассигнованій, такъ и чрезвычайные расходы, смѣтой не предусмотрѣнные, въ ближайшую сессію по заключеніи счетовъ“. Послѣдовавшее одобреніе ихъ палатами вовсе не освобождаетъ правительство отъ представленія ихъ въ общемъ отчетѣ, но означаетъ только согласіе палатъ на ихъ производство; во всякомъ случаѣ, при представленіи отчетовъ въ счетную палату, они должны быть еще разъ упомянуты въ общемъ отчетѣ и внесены въ палаты [2]). Это соглашеніе было закрѣплено въ законѣ 27 марта 1872 года, на основаніи котораго „дополнительные и чрезвычайные расходы должны быть внесены на одобреніе палатъ ландтага въ слѣдующемъ

---

[1]) См. докладъ комиссіи въ Stenographische Berichte über die Verhandlungen der II Kammer. 1849. I, 379.

[2]) См. объ этомъ у Rönne. Staatsrecht der preus. Monarchie. 4 Aufl., Bd. I, 620, а также у Schwartz'a. Verfassungsurkunde für den preus. Staat. 321—322.

году послѣ ихъ производства. Это одобреніе не освобождаетъ отъ упоминанія о нихъ при представленіи общаго отчета" (§ 13 п. 3) [1]).

Правительство обязано внести всѣ сверхсмѣтные расходы на одобреніе обѣихъ палатъ ландтага. Съ формальной стороны всѣ они подлежатъ одобренію ландтага независимо отъ того, при какихъ условіяхъ расходы эти были произведены, были ли они вызваны необходимостью выполнить существующіе законы и законно принятыя на себя обязательства государствомъ, если ассигнованные для этого кредиты оказались недостаточными, или же они покоятся на усмотрѣніи правительства. Но, если правительство дѣлаетъ представленіе въ ландтагъ о тѣхъ и о другихъ расходахъ, полномочія палатъ при ихъ разсмотрѣніи далеко не одинаковы. Въ первомъ случаѣ право палатъ давать свое одобреніе является связаннымъ, ограниченнымъ, палаты не могутъ отказать въ принятіи этихъ расходовъ, тогда какъ во второмъ случаѣ онѣ свободно оцѣниваютъ тѣ обстоятельства, которыя побудили правительство произвести эти сверхсмѣтные расходы, и, если онѣ находятъ мотивы, вызвавшіе эти расходы, достаточными, онѣ одобряютъ ихъ, иначе—онѣ отказываютъ въ своемъ согласіи принять ихъ [2]).

Законъ ни слова не говоритъ о тѣхъ послѣдствіяхъ, которыя наступаютъ, если палаты не найдутъ достаточныхъ основаній для производства сдѣланныхъ сверхсмѣтныхъ расходовъ и откажутся одобрить ихъ. Умолчаніе закона не снимаетъ, однако, отвѣтственности съ министровъ, которые скрѣпили своей подписью открытіе этихъ кредитовъ [3]).

---

[1]) Ср. также § 47 закона объ отчетности 11 мая 1898 г. у Schreiber'а, op. cit. 160.

[2]) Ср. Rönne, op. cit., I, 607.

[3]) На практикѣ трудно здѣсь достигнуть какихъ либо результатовъ. Законъ объ отвѣтственности министровъ, о которомъ говоритъ ст. 61 конституціи, такъ и не былъ изданъ. Но и при наличности этого закона трудно было бы подвести подъ его дѣйствіе всѣ случаи открытія сверхсмѣтныхъ кредитовъ, такъ какъ министры подлежали бы отвѣтственности только за нарушеніе конституціи, подкупъ и измѣну. Впрочемъ, палаты не совсѣмъ безпомощны въ этомъ отношеніи. Онѣ могутъ, по словамъ Rönne, обжаловать дѣйствія министровъ въ формѣ адреса королю (ст. 81 конституціи), результатомъ чего можетъ быть предъявленіе къ нимъ иска о возмѣщеніи убытковъ. См. его op. cit., I, 618.

Отмѣтимъ въ заключеніе, что въ Пруссіи уже издавна имѣется особый фондъ для непредвидѣнныхъ расходовъ, извѣстный подъ именемъ Hauptextraordinarium der Generalstaatskasse [1]). Величина этого фонда равняется 1.200.000 марокъ, и расходы изъ него могутъ быть произведены только на такіе предметы, которые не отнесены ни къ одному изъ бюджетныхъ титуловъ, если только спеціальные бюджеты не содержатъ по этому поводу другихъ постановленій [2]).

V.

Взаимоотношенія палатъ.

Прусская конституція, надѣляя, какъ мы видѣли выше, правомъ законодательной иниціативы въ одинаковой степени какъ короля, такъ и каждую изъ палатъ (ст. 64), постановляетъ, однако, что „всѣ финансовые законопроекты и бюджетъ должны быть внесены сначала во вторую палату; верхняя палата можетъ принять или отвергнуть бюджетъ только въ цѣломъ" (ст. 62 п. 3). Отсюда слѣдуетъ, что права верхней палаты въ области финансоваго законодательства являются значительно ограниченными. Въ то время какъ каждая изъ палатъ можетъ возбудить вопросъ о пересмотрѣ и отмѣнѣ любого закона или объ изданіи новаго, въ то время какъ правительство, осуществляя свою законодательную иниціативу, можетъ внести предложенный имъ законопроектъ какъ въ ту, такъ и въ другую палату, верхняя палата не можетъ по собственной иниціативѣ приступить къ разсмотрѣнію финансовыхъ законопроектовъ. У нея даже нѣтъ финансовой иниціативы въ собственномъ смыслѣ слова. „Гдѣ существуетъ подобное правило,—т. е. то, которое закрѣплено ст. 62 п. 3 прусской конституціи,—тамъ, справедливо замѣчаетъ Георгъ Мейеръ, право иниціативы верхней палаты въ области финансоваго законодательства должно быть исключено [3]). По-

[1]) Schwarz. Formelle Finanzverwaltung. 69.

[2]) § 32 закона объ отчетности 11 мая 1898 г. у Schreiber'а, op. cit., 115. Ср. также § 27 инструкціи счетной палатѣ 18 декабря 1824 г. у Herrfurth'а, op. cit., 296.

[3]) G. Meyer. Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 1905, 565—566; ср.

слѣднее принадлежитъ только нижней палатѣ и правительству, при чемъ финансовые законопроекты, исходящіе отъ правительства, поступаютъ сначала на обсужденіе нижней палаты и отсюда уже передаются въ верхнюю палату.

Финансовый пріоритетъ нижней палаты не былъ установленъ ни въ одномъ изъ конституціонныхъ проектовъ эпохи 1848 года; о немъ нѣтъ ни слова ни въ проектѣ Кампгаузена, ни въ проектѣ, выработанномъ комиссіей національнаго собранія, такъ называемой „хартіи Вальдека“, ни, наконецъ, въ октроированной конституціи 5 декабря 1848 года. Всѣ эти проекты, какъ и конституція 5 декабря, отправлялись отъ признанія принципа равенства обѣихъ палатъ, отъ признанія того, что обѣ онѣ представляютъ собой органы одного и того же цѣлаго, взаимно другъ друга контролирующіе, что поэтому члены ихъ должны быть выборными представителями всего народа [1]).

Однако, это начало равенства и выборности обѣихъ палатъ было нарушено уже при обсужденіи октроированной конституціи въ прусскомъ ландтагѣ въ 1849—50 г.г. Королевское посланіе къ палатамъ 7 января 1850 года вмѣсто чисто выборной верхней палаты предложило организовать ее такимъ образомъ, чтобы въ составъ ея входили частью выборные члены, частью наслѣдственные, частью пожизненно назначенные королемъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, въ качествѣ эквивалента проектируемаго измѣненія, оно предложило добавить къ ст. 60 (нынѣ ст. 62) слѣдующее постановленіе: „финансовые законопроекты должны быть внесены сначала во вторую палату“. Въ мотивахъ къ нему мы читаемъ: „какъ скоро верхняя палата перестаетъ быть чисто выборной, нижней палатѣ тотчасъ же должно быть предоставлено перевѣшивающее вліяніе въ финансовыхъ вопросахъ, что имѣетъ

также H. Schulze. Das preussische Staatsrecht. Bd. II, 219. Rönne. Staatsrecht der preussischen Monarchie. Bd. I, 359 и др.

[1]) См. объ этомъ Lasker'a. Zur Verfassungsgeschichte Preussens. 1874, 284. Октроированная конституція 1848 г. постановляла: „Die erste Kammer besteht aus 180 Mitgliedern, welche durch Provinzialbezirks- und Kreisvertreter auf 6 Jahre erwählt werden“ (Art. 62). Конституція эта приведена у Eberty. Geschichte des preussischen Staats. 1873. Bd. VII. 498 сл.

мѣсто во всѣхъ тѣхъ государствахъ, гдѣ конституціонная форма правленія пустила прочные корни".

По поводу этого предложенія возникли оживленные дебаты въ обѣихъ палатахъ ландтага, при чемъ комиссіей нижней палаты было указано, что „проектируемое дополненіе только тогда будетъ имѣть значеніе, если съ нимъ будетъ соединено другое постановленіе, въ силу котораго верхняя палата должна быть надѣлена правомъ только въ цѣломъ принимать или отвергать бюджетъ доходовъ и расходовъ государства въ томъ видѣ, въ какомъ онъ вышелъ изъ нижней палаты". Въ пленарномъ засѣданіи палаты указаніе комиссіи нашло себѣ поддержку. Было внесено предложеніе измѣнить дополненіе къ ст. 60 (нынѣ ст. 62), о которомъ говорилось въ королевскомъ посланіи, и придать ему такую формулировку: „всѣ финансовые законопроекты и бюджетъ поступаютъ сначала во вторую палату; бюджетъ можетъ быть принятъ или отклоненъ верхней палатой только въ цѣломъ". Въ пользу этого предложенія были приведены какъ политическія основанія, такъ и соображенія практическаго характера. Указывали, что центръ тяжести въ финансовыхъ вопросахъ долженъ находиться въ нижней палатѣ. Она представляетъ собой главную массу плательщиковъ налога и наиболѣе поэтому заинтересована въ томъ, чтобы финансовое бремя не было чрезмѣрно тяжелымъ для народа [1]). Верхняя палата состоитъ изъ наслѣдственныхъ членовъ, а также назначенныхъ королемъ; при такомъ составѣ своемъ она не можетъ претендовать на одинаковое право съ нижней палатой въ дѣлѣ установленія бюджета. Если бы это было иначе, если бы каждая изъ палатъ обладала одинаковыми правами въ этой области и могла бы вносить измѣненія въ

---

[1]) Этотъ финансовый пріоритетъ нижней палаты, какъ извѣстно, былъ выработанъ на практикѣ въ Англіи. По поводу его Stubbs замѣчаетъ: „Принципъ инициіативы денежныхъ биллей въ палатѣ общинъ содержитъ въ себѣ разумную доктрину, по которой установленіе maximum'а денежныхъ сборовъ должно быть предоставлено самому бѣдному изъ трехъ сословій, тогда какъ пэры могутъ лишь утвердить общую сумму обложенія". Constitutional history of England. 5 edit., Vol. III, 62. См. также мою статью „Финансовыя полномочія англійскаго парламента". Журналъ Министерства Юстиціи. 1914, отдѣльн. отт., стр. 12 сл.

отдѣльныя статьи бюджета, при отсутствіи согласія между ними, бюджетъ никогда не могъ бы быть готовымъ. Но въ то же время верхняя палата не должна быть устранена вовсе отъ участія въ установленіи бюджета. Она должна сохранить свою долю вліянія, когда возникнетъ споръ по поводу большихъ принципіальныхъ вопросовъ, и проявляетъ она это вліяніе въ томъ, что, въ случаѣ разногласія съ нижней палатой, отвергаетъ весь бюджетъ въ цѣломъ.

Предложеніе это, принятое обѣими палатами ландтага, вошло въ качествѣ п. 3 ст. 62 въ нынѣ дѣйствующую конституцію [1]).

Ст. 62 п. 3 требуетъ, чтобы „всѣ финансовые законопроекты и бюджетъ“ поступали сначала въ нижнюю палату. Что̀ слѣдуетъ разумѣть подъ именемъ „финансовыхъ законопроектовъ“?

Нельзя понимать это выраженіе въ слишкомъ широкомъ смыслѣ слова и относить къ финансовымъ законопроектамъ всѣ тѣ, которые такъ или иначе связаны съ финансами. Трудно найти законопроекты, которые не имѣли бы никакого отношенія къ финансамъ, и, однако, отсюда вовсе не слѣдуетъ, что всѣ они должны поступать сначала въ нижнюю палату. Законодатель не имѣлъ этого въ виду, онъ хотѣлъ надѣлить нижнюю палату „перевѣшивающимъ вліяніемъ“ только въ финансовыхъ вопросахъ и вовсе не думалъ объ умаленіи положенія верхней палаты. Вопросъ этотъ дебатировался въ ландтагѣ въ 80-хъ г.г. 19 столѣтія и былъ разрѣшенъ въ благопріятномъ для верхней палаты смыслѣ. Правительство внесло тогда въ палату господъ два законопроекта, одинъ—касающійся попеченія о вдовахъ и сиротахъ чиновниковъ, другой—вносящій нѣкоторыя измѣненія въ законъ о пенсіяхъ чиновникамъ. Былъ поставленъ

[1]) По вопросу о происхожденіи п. 3 ст. 62 см. Lasker. Zur Verfassungsgeschichte Preussens. 271 сл., въ особен. 284—285, Rönne, Staatsrecht der preus. Monarchie. 4 Aufl., Bd. I, 595 и пр. 2, 599, H. Schulze. Das preus. Staatsrecht, II, 447—449 и др. Jellinek. Der Anteil der ersten Kammern in der Finanzgesetzgebung. Staatsrechtliche Abhandlungen. Festgabe für P. Laband. 1908, Bd. I, 111 сл.

вопросъ, не имѣютъ ли эти законы характера финансовыхъ законовъ и не должны-ли они поэтому поступить сначала въ нижнюю палату. Послѣ обстоятельнаго и всесторонняго разсмотрѣнія его въ палатахъ ландтага, когда для его освѣщенія былъ привлеченъ историко-сравнительный матеріалъ— происхожденіе соотвѣтствующаго конституціоннаго постановленія и законодательство иностранныхъ государствъ,—было признано, что эти законопроекты не имѣютъ характера финансовыхъ законопроектовъ [1]).

Всѣ законопроекты, связанные съ финансами косвеннымъ образомъ, въ которыхъ финансовыя постановленія не составляютъ существа законопроекта и играютъ подчиненную роль, не обнимаются понятіемъ „финансовыхъ законопроектовъ“ и могутъ быть внесены въ любую изъ палатъ. Сюда относятся, напр., уголовные законы, вводящіе денежные штрафы, законы о новыхъ должностяхъ и объ окладахъ содержанія, имъ присвоенныхъ, и т. д.

Выраженіе „финансовые законопроекты“ надо толковать въ ограничительномъ смыслѣ, болѣе узко, и понимать подъ нимъ только тѣ законопроекты, которые непосредственно направлены на финансы, предметъ которыхъ составляютъ организація и регулированіе финансовъ [2]). Таковы законы, вводящіе налоги, законы, разрѣшающіе займы, управомочивающіе правительство на производство извѣстныхъ расходовъ и т. д. Всѣ эти законы, а также и бюджетъ, поступаютъ сначала въ нижнюю палату и, принятые ею, передаются, согласно § 73 наказа палаты, на разсмотрѣніе верхней палаты.

Верхняя палата, при разсмотрѣніи финансовыхъ законопроектовъ, обладаетъ тѣми же полномочіями, что и при разсмотрѣніи всякаго другого законопроекта, она можетъ внести въ нихъ любыя измѣненія, хотя бы эти измѣненія и по-

[1]) См. коммент. 3, в. къ § 15 наказа палати депутатовъ у Plate. Die Geschäfsordnung des preussischen Abgeordnetenhauses, 47.

[2]) „Finanzgesetze sind .... nur die“,—говоритъ Arndt,—„deren unmittelbarer Gegenstand die Finanzen sind.“ Preussische Verfassungsurkunde 259; ср. также Schwartz. Verfassungsurkunde 204.

влекли за собой увеличеніе расходовъ или открытіе новыхъ кредитовъ. Конституція не содержитъ въ этомъ отношеніи никакихъ ограниченій, она устанавливаетъ пріоритетъ нижней палаты исключительно въ томъ, что касается порядка разсмотрѣнія финансовыхъ законопроектовъ, требуя, чтобы они разсматривались верхней палатой во вторую очередь, уже послѣ обсужденія и принятія ихъ нижней палатою [1]).

Иное положеніе занимаетъ верхняя палата при разсмотрѣніи бюджета. Конституція въ ясной и опредѣленной формѣ устанавливаетъ, что „верхняя палата можетъ принять или отклонить бюджетъ только въ цѣломъ“ (ст. 62 п. 3); она не можетъ внести въ него никакихъ измѣненій, не можетъ увеличить или уменьшить доходовъ и расходовъ государства. Вскорѣ послѣ введенія въ дѣйствіе конституціи палата господъ сдѣлала попытку вновь завоевать себѣ тѣ права, которыя ей принадлежали по декабрьской конституціи 1848 года. Она постановила въ 1852 году вычеркнуть изъ п. 3 ст. 62 ту часть его, которая говоритъ о вотированіи en bloc бюджета верхней палатой. Однако, нижняя палата высказалась противъ такого измѣненія. Она утверждала, что центръ тяжести въ финансовыхъ дѣлахъ долженъ лежать во второй палатѣ, что система двухъ палатъ этого требуетъ, что предоставить верхней палатѣ право пересмотра бюджетныхъ статей было бы нецѣлесообразно, ибо носило бы характеръ высшей ревизіи [2]).

Это право верхней палаты вотировать бюджетъ только en bloc не исключаетъ возможности соглашеній между палатами по поводу тѣхъ или иныхъ статей его. Если палата господъ находитъ необходимымъ внести въ бюджетъ какія

---

[1]) По мнѣнію Jellinek'а, и въ тѣхъ государствахъ, гдѣ полномочія палатъ по разсмотрѣнію финансовыхъ законопроектовъ одинаковы, гдѣ верхнія палаты обладаютъ неограниченнымъ правомъ поправокъ, разъ только установленъ пріоритетъ нижнихъ палатъ, на практикѣ верхнія палаты играютъ подчиненную роль, не имѣютъ того значенія при рѣшеніи финансовыхъ вопросовъ, что нижнія палаты. См. цитир. ст. въ Staatsrechtliche Abhandlungen. Festgaben für P. Laband. 1908, 108.

[2]) См. коммент. 3, f къ § 15 наказа палаты депутатовъ у Plate. Die Geschäftsordnung. 48, а также Jellinek, op. cit., 113.

либо измѣненія, она можетъ, до момента вотированія ею бюджета en bloc, вступить въ соглашеніе съ нижней палатой по поводу проектируемыхъ ею поправокъ къ нему. Это соглашеніе выливается въ формѣ совмѣстнаго засѣданія бюджетныхъ комиссій обѣихъ палатъ; результатъ его доводится до свѣдѣнія палатъ, которыя и постановляютъ уже окончательное рѣшеніе. Или же верхняя палата можетъ возвратить поступившій къ ней бюджетъ въ нижнюю палату съ указаніемъ на тѣ измѣненія, которыя желательно было бы въ немъ сдѣлать, при чемъ, конечно, нижняя палата можетъ пойти навстрѣчу желаніямъ верхней палаты, но можетъ и остаться при своемъ прежнемъ рѣшеніи; въ такомъ случаѣ верхняя палата только въ цѣломъ принимаетъ или отвергаетъ вторично переданный ей бюджетъ [1]).

Верхняя палата принимаетъ или отвергаетъ бюджетъ только въ цѣломъ. Можетъ ли она это сдѣлать только съ тѣмъ бюджетомъ, который поступаетъ къ ней изъ нижней палаты, или же она можетъ, отвергнувъ бюджетъ въ редакціи нижней палаты, принять его въ томъ видѣ, въ какомъ онъ внесенъ въ ландтагъ правительствомъ? Вопросъ этотъ имѣетъ не только одинъ теоретическій интересъ.

Въ 1862 году въ палату господъ поступилъ изъ нижней палаты бюджетъ въ значительно измѣненномъ видѣ сравнительно съ правительственнымъ проектомъ. Верхняя палата его отклонила и постановила принять бюджетъ въ правительственной редакціи. Тогда нижняя палата въ засѣданіи 13 октября приняла единогласно слѣдующую резолюцію: „такъ какъ постановленіе палаты господъ въ засѣданіи 11 октября 1862 года относительно бюджета на 1862 годъ не ограничивается только принятіемъ или отклоненіемъ соотвѣтствующаго рѣшенія палаты депутатовъ отъ 3 октября того же года,—рѣшенія, единственно подлежащаго ея разсмотрѣнію, а направлено на принятіе правительственнаго проекта, который оффиціально ея вовсе не касается, то оно противо-

---

[1]) О допустимости такихъ соглашеній говорятъ Rönne, Staatsrecht der preussischen Monarchie, I, 600—601, H. Schulze. Preussisches Staatsrecht. II, 453, Schwartz, Verfassungsurkunde. 204, Jellinek, op. cit., 115 и др.

рѣчитъ ясному смыслу и буквѣ конституціи и поэтому ничтожно, не имѣетъ никакого значенія; правительство не можетъ основывать на этомъ постановленіи никакихъ правъ“ [1]).

Эта резолюція грѣшитъ только въ одномъ отношеніи: буква конституціи—ст. 62 п. 3—не требуетъ, чтобы верхняя палата разсматривала бюджетъ въ той редакціи, въ которой онъ передается въ нее изъ нижней палаты. Но по существу она совершенно правильна. Смыслъ постановленія п. 3 ст. 62 заключается въ томъ, чтобы въ финансовыхъ вопросахъ дать перевѣшивающее вліяніе нижней палатѣ. Это обстоятельство было подчеркнуто въ королевскомъ посланіи 7 января, предложившемъ компенсировать измѣненія состава верхней палаты надѣленіемъ нижней финансовымъ пріоритетомъ. И это перевѣшивающее вліяніе не было бы гарантировано, какъ на это указывала комиссія нижней палаты при обсужденіи королевскаго посланія, если бы палата господъ могла принимать или отвергать бюджетъ не въ томъ видѣ, въ какомъ онъ вышелъ изъ нижней палаты. Нижняя палата устанавливаетъ бюджетъ, вноситъ въ него тѣ или другія измѣненія, и затѣмъ передаетъ его въ верхнюю палату, которая принимаетъ или отвергаетъ его въ цѣломъ.

Да и съ формальной стороны палата господъ можетъ принять или отвергнуть бюджетъ только въ редакціи нижней палаты. Разсматривая бюджетъ, она имѣетъ дѣло не съ правительственнымъ проектомъ, а съ тѣмъ, который предложенъ ей нижней палатой согласно § 73 наказа палаты, и его только принимаетъ или отклоняетъ. Правительственный проектъ ея вовсе не касается оффиціально, какъ это совершенно вѣрно отмѣтила резолюція нижней палаты 13 октября 1862 года. Если же бюджетъ вносится фактически одновременно въ обѣ палаты ландтага или же если правительство представляетъ его въ палату господъ, не ожидая, пока нижняя палата разсмотритъ его, это дѣлается исключительно съ цѣлью ускорить бюджетную работу парламента и по

[1]) См. коммент. 8, G, у Plate, op cit., 48. Аналогичное постановленіе было принято верхней палатой въ январѣ 1864 года по поводу бюджета на 1864 годъ. См. у Rönne. Staatsrecht der preussischen Monarchie. I, 596, пр. 1, b.

отношенію къ верхней палатѣ вовсе не имѣетъ оффиціальнаго значенія. Хотя бюджетная комиссія верхней палаты и приступаетъ къ разсмотрѣнію бюджета еще въ то время, когда онъ проходитъ черезъ нижнюю палату, докладъ палатѣ по поводу бюджета она дѣлаетъ уже послѣ того, какъ бюджетъ оффиціально поступитъ изъ нижней палаты [1]).

VI.

Неутвержденіе бюджета къ сроку.

Какъ въ Пруссіи (ст. 99), такъ и въ Германіи (ст. 69) бюджетъ долженъ устанавливаться въ формѣ закона ежегодно [2]). Отсюда слѣдуетъ, что по истеченіи бюджетнаго періода бюджетъ теряетъ свою силу и на его мѣсто вступаетъ въ дѣйствіе новый, который поэтому долженъ быть готовъ къ началу финансоваго года.

Можетъ, тѣмъ не менѣе, случиться, что бюджетъ не будетъ установленъ своевременно, потому-ли, что палаты запоздаютъ съ его обсужденіемъ, или потому, что необходимое между ними и правительствомъ согласіе по поводу тѣхъ или другихъ статей его не будетъ достигнуто. Наступаетъ новый бюджетный періодъ, а бюджета, изданнаго въ предписанной конституціей формѣ, нѣтъ на лицо. Гдѣ вы-

---

[1]) Ср. Rönne. Staatsrecht der preussischen Monarchie. I. 596 сл.. H. Schulze. Preussisches Staatsrecht. II. 451 сл., Schwartz. Verfassungsurkunde. 204 и др.

[2]) Отмѣтимъ, что по проекту, выработанному союзнымъ правительствомъ, бюджетный періодъ въ Сѣверо-Германскомъ союзѣ долженъ былъ совпадать съ періодомъ легислатуры, т. е. бюджетъ долженъ былъ устанавливаться на три года. Ст. 65 проекта постановляла, что „всѣ общіе расходы, исключая расходы на войско и относящіяся къ нему учрежденія, а также расходы на флотъ, должны быть установлены посредствомъ союзнаго законодательства, поскольку только они не касаются единовременныхъ затратъ на время парламентской легислатуры". См. у Völderndorff'a, Deutsche Verfassungen und Verfassungsentwürfe, въ Annalen des deutschen Reichs. 1890. 386.—Однако, большинство рейхстага, при обсужденіи проекта конституціи въ 1867 году, отвергло правительственную редакцію ст. 65 и приняло поправку Микеля, составляющую ст. 69 нынѣ дѣйствующей конституціи, на основаніи которой бюджетный періодъ былъ ограниченъ годичнымъ срокомъ. Bezold. Materialien der deutschen Reichsverfassung. 1873. Bd. II, 562.

ходъ изъ создавшагося положенія?—Конституціи нѣкоторыхъ нѣмецкихъ государствъ, въ которыхъ бюджетное право палатъ сводится, главнымъ образомъ, къ періодическому разрѣшенію ими взимать налоги, предоставляютъ въ такихъ случаяхъ правительству право взимать налоги въ теченіе опредѣленнаго времени сверхъ того срока, на который эти налоги были установлены [1]). Въ Пруссіи и Германіи ни конституціи, ни обыкновенные законы не предусматриваютъ подобныхъ случаевъ.

Правда, при обсужденіи декабрьской конституціи 1848 года была сдѣлана попытка предупредить возможность въ Пруссіи безбюджетнаго хозяйства въ государственно-правовомъ смыслѣ слова. Нижняя палата въ засѣданіи 26 сентября 1849 года постановила помѣстить послѣ ст. 98, трактующей о томъ, что всѣ доходы и расходы государства заносятся въ бюджетъ, который ежегодно устанавливается закономъ, слѣдующую статью: „если бюджетъ не будетъ установленъ къ началу бюджетнаго періода, остается въ силѣ бюджетъ предшествующаго года, но не долѣе 4 мѣсяцевъ; поступившіе за это время въ новомъ бюджетномъ году доходы и произведенные расходы зачисляются въ новый бюджетъ; если же это замедленіе въ установленіи бюджета наступаетъ потому, что палаты не могутъ согласиться по поводу бюджета, одобренные налоги продолжаютъ взиматься до тѣхъ поръ, пока это согласіе не будетъ достигнуто“ [2]). Верхняя палата также рѣшила внести соотвѣтствующее измѣненіе въ конституцію 1848 года, но только она разошлась съ нижней палатой по вопросу о времени, въ теченіе котораго долженъ дѣйствовать прежній бюджетъ. Въ засѣданіи

---

[1]) Конституція Баваріи, отд. VII, § 7, Бадена, § 62, Вюртемберга § 114 и др.

[2]) См. Stenographische Berichte über die Verhandlungen der II Kammer. 1849. I. 442.—Эта статья составилась изъ поправокъ Möcke и Bodelschwingh'a. Ibid. 429, 435, 438—439. Комиссія палаты предложила только слѣдующую статью: „одобренные на бюджетный періодъ налоги продолжаютъ взиматься по окончаніи этого времени еще въ теченіе 4 мѣсяцевъ, если бюджетъ не будетъ готовъ къ началу бюджетнаго года; эти 4 мѣсяца будутъ зачислены въ новый бюджетный періодъ“. Ibid. 382.

20 октября 1849 года она дополнила ст. 98 конституціи постановленіемъ: „если бюджетъ не будетъ готовъ къ началу бюджетнаго періода, остается въ силѣ бюджетъ предшествующаго года, но не долѣе 12 мѣсяцевъ“ [1]). Такъ какъ разногласія по этому и ряду другихъ вопросовъ, относящихся къ бюджетному праву, остались неустраненными между палатами, эта дополнительная статья отпала, и дѣйствующая въ Пруссіи конституція обходитъ этотъ пунктъ совершеннымъ молчаніемъ.

А между тѣмъ отсутствіе соотвѣтствующаго постановленія дало о себѣ знать тотчасъ же по введеніи въ дѣйствіе конституціи 1850 года. Начиная съ этого момента и вплоть до 1867 года конституціонная исторія Пруссіи не знаетъ своевременнаго утвержденія бюджета и заполнена попытками такъ или иначе этотъ вопросъ урегулировать. 16 декабря 1850 года прусское министерство постановило рѣшеніе (Ministerialbeschluss), въ которомъ оно высказало свой взглядъ на положеніе правительственной власти въ томъ случаѣ, если бюджетъ не установленъ къ началу бюджетнаго года. „Тѣ издержки текущаго управленія (Ordinarium),—читаемъ мы тамъ,—которыя перешли въ проектъ новаго бюджета изъ бюджета только-что истекшаго года безъ всякихъ измѣненій, могутъ оплачиваться безъ указанія на ихъ необходимость; всѣ же остальные расходы, занесенные въ проектъ, новаго бюджета, а именно всѣ повышенія расходовъ, относящихся къ текущему управленію (Ordinarium), а также всѣ расходы, предназначенные для погашенія чрезвычайныхъ потребностей (Extraordinarium), могутъ быть произведены только тогда, если имѣется на лицо правовая обязанность къ ихъ совершенію или же если, по мнѣнію главы вѣдомства, производство ихъ не можетъ быть отложено безъ ущерба для правильнаго хода управленія или другихъ важныхъ государственныхъ интересовъ“. Мотивы къ этому рѣшенію поясняютъ: „изъ санкціонированнаго ст. 109 конституціи взиманія существующихъ налоговъ само собой слѣдуетъ, что правительство управо-

[1]) См. Stenographische Berichte über die Verhandlungen der I Kammer. 1849. III. 1175.

мочено погашать изъ этихъ налоговъ государственныя потребности; рѣшеніе вопроса о томъ, какіе расходы до установленія бюджета должны разсматриваться какъ несомнѣнные и настоятельные, предоставлено каждому главѣ вѣдомства; за необходимость же тѣхъ расходовъ, внесенныхъ въ проектъ новаго бюджета, которые относятся къ текущему управленію (Ordinarium) и которые перешли въ него изъ предшествующаго бюджета, говоритъ уже законнымъ порядкомъ послѣдовавшее установленіе этого бюджета".

Это министерское рѣшеніе встрѣтило энергичный протестъ со стороны нижней палаты, которая настаивала на томъ, что у правительства есть единственное правовое основаніе для расходованія государственныхъ доходовъ, это именно — законнымъ порядкомъ ежегодно устанавливаемый бюджетъ расходовъ; съ окончаніемъ бюджетнаго года прекращается также дѣйствіе бюджетнаго закона, на данный годъ установленнаго, какъ это было признано въ обѣихъ палатахъ ландтага при ревизіи конституціи 1848 года, ибо, въ противномъ случаѣ, правительство, отказавъ въ своемъ одобреніи новаго финансоваго закона, могло бы продлить по своему усмотрѣнію дѣйствіе стараго.

Несмотря на неконституціонность министерскаго рѣшенія 16 декабря, правительство продолжало руководствоваться имъ въ теченіе ряда лѣтъ всякій разъ, когда бюджетъ не былъ готовъ своевременно, хотя въ то же время оно признавало его неправильность. Въ засѣданіи бюджетной комиссіи нижней палаты 22 марта 1860 года министръ финансовъ фонъ-Патовъ заявилъ, что, „хотя правительство и допускаетъ, что положеніе дѣла въ томъ, что касается формальной стороны, и не совсѣмъ корректно, тѣмъ не менѣе отъ этого нѣтъ никакого матеріальнаго ущерба; одобренные постоянные расходы производятся, тогда какъ чрезвычайныя издержки не оплачиваются до тѣхъ поръ, пока онѣ не получаютъ одобренія; конечно, возникаютъ нѣкоторыя сомнѣнія въ томъ, соотвѣтствуетъ-ли такое положеніе конституціи" [1]).

---

[1]) См. у Rönne. Staatsrecht der preussischen Monarchie. I, 623—625.— Laband въ своемъ Budgetrecht u. s. w., S. 82 признавалъ, что рѣшеніе 16 де-

Не разъ дѣлались попытки прекратить такое неконституціонное поведеніе правительства въ области распоряженія государственными средствами и добиться своевременно установленія бюджета [1]). Не разъ въ ландтагъ поступали законопроекты какъ по иниціативѣ правительства [2]), такъ и по инициативѣ палатъ [3]), направленные къ урегулированію этого больного вопроса прусской конституціонной жизни. Начиная съ конца 50-хъ годовъ, положеніе еще ухудшилось потому, что 18 мая 1857 года послѣдовало измѣненіе ст. 76 конституціи, постановляющей теперь, что „палаты ландтага созываются королемъ въ промежуткѣ времени между началомъ ноября и серединой слѣдующаго января". Ст. 76 въ прежней редакціи предписывала, чтобы „палаты созывались

кабря „отвѣчаетъ не только практическимъ потребностямъ, но по существу и теоретическимъ принципамъ, которые вытекаютъ изъ истинной природы бюджетнаго права". Позже онъ измѣнилъ свой взглядъ и утверждалъ, что „съ окончаніемъ бюджетнаго періода бюджетъ теряетъ свою силу и не дѣйствуетъ какъ нормальный бюджетъ до установленія новаго бюджета". Staatsrecht. IV, 487.

[1]) Rönne приводитъ цѣлый рядъ проектовъ, къ этому направленныхъ, какъ-то: болѣе ранній созывъ ландтага, перенесеніе начала бюджетнаго года на 1 іюля вмѣсто 1 января, установленіе двухгодичнаго бюджета, раздѣленіе бюджета на обыкновенный и чрезвычайный и т. д. См. его op. cit., I, 611.

[2]) Такъ, во время бюджетнаго конфликта правительство внесло въ ландтагъ 18 декабря 1863 года законопроектъ о дополненіи ст. 99 конституціи слѣдующимъ постановленіемъ: „Если необходимое для установленія бюджета согласіе короля и обѣихъ палатъ ландтага не будетъ достигнуто, остается въ силѣ послѣдній бюджетъ до установленія новаго. Чрезвычайные расходы, поскольку они обусловливаются обязательствами государства, могутъ быть произведены въ теченіе этого времени только тогда, когда они предназначены для такихъ цѣлей, которыя одобрены въ послѣднемъ законно установленномъ бюджетѣ, и въ предѣлахъ суммы, разрѣшенной въ этомъ бюджетѣ. Равнымъ образомъ это постановленіе дѣйствительно и въ томъ случаѣ, если утвержденіе бюджета запоздаетъ и не состоится къ началу новаго бюджетнаго періода".—Палата депутатовъ въ засѣданіи 19 января 1864 года отклонила этотъ законопроектъ, мотивируя свой отказъ тѣмъ, что „предложенный проектъ содержитъ не дополненіе къ ст. 99 конституціи, а прямо совершенную ея отмѣну; онъ вовсе не вызывается требованіями государственной жизни и противорѣчитъ конституціоннымъ правамъ палаты депутатовъ при установленіи бюджета". Schwartz. Verfassungsurkunde. 303—304.

[3]) См., напр., предложеніе, сдѣланное въ палатѣ депутатовъ въ сессію 1866—1867 г.г., о томъ, чтобы правительство изготовило законопроектъ, по которому начало бюджетнаго года было бы отнесено къ 1 іюля. Rönne, op. cit., I, 613.

королемъ въ ноябрѣ каждаго года"; тогда у палатъ оставался мѣсяцъ, иногда больше, для разсмотрѣнія бюджета. и, если палаты не успѣвали разсмотрѣть его своевременно, онѣ, тѣмъ не менѣе, принимали бюджетъ вскорѣ по наступленіи новаго бюджетнаго періода. Въ настоящее время палаты могутъ быть созваны въ январѣ и приступаютъ къ обсужденію бюджета уже въ новомъ финансовомъ году; слѣдовательно, безбюджетное управленіе страной наступаетъ, такъ сказать, на основаніи постановленій самой же конституціи. И только послѣ того какъ былъ изданъ общеимперскій законъ 29 февраля 1876 года, на основаніи котораго бюджетный годъ въ имперіи начинается съ 1 апрѣля и оканчивается 31 марта, прусское правительство пришло къ мысли о необходимости измѣненія начала бюджетнаго года и для Пруссіи. Закономъ 29 іюня 1876 года начало бюджетнаго года въ Пруссіи было отнесено къ 1 апрѣля, благодаря чему палаты даже при условіи созыва ихъ въ январѣ получили возможность своевременно обсудить и принять бюджетъ [1]).

Однако и въ настоящее время, при дѣйствіи закона 29 іюня 1876 года, возможны и нерѣдки случаи промедленія въ установленіи бюджета. Тогда въ Пруссіи примѣняется одинъ изъ слѣдующихъ способовъ регулированія этого вопроса. Или издается передъ началомъ бюджетнаго года особый законъ, уполномочивающій правительство впредь до утвержденія новаго бюджета изъ поступающихъ доходовъ погашать расходы, предусмотрѣнные въ бюджетѣ предшествующаго года, въ предѣлахъ кредитовъ, отпущенныхъ по отдѣльнымъ главамъ и титуламъ. Или же—этотъ способъ практикуется чаще—въ новый бюджетъ включается статья, на основаніи которой получаютъ одобреніе расходы, произ-

---

[1]) Въ основаніи этого закона—читаемъ мы въ мотивахъ къ нему—лежитъ имперскій законъ 29 февраля 1876 года, и благодаря этому преслѣдуется на будущее время своевременное установленіе прусскаго бюджета въ тѣсной связи съ общеимперскимъ.—Gesetz, betref. die Verlegung des Etatsjahres, vom 29 Juni 1876, и мотивы къ нему см. у Herrfurth'a. Das preussische Etatswesen. 7.

веденные до утвержденія этого бюджета, и поскольку они не вышли изъ предѣловъ смѣты.

То же самое можно сказать и относительно Германіи. Если имперскій бюджетъ не готовъ своевременно, издается особый законъ, на основаніи котораго бюджетъ предшествующаго года остается въ силѣ еще въ теченіе нѣкотораго времени. Такъ, 31 марта 1906 года былъ изданъ законъ, предоставившій на апрѣль и май этого года двѣнадцатыя части, исчисленныя въ томъ, что касается расходовъ, на основаніи кредитовъ, отпущенныхъ въ 1905 году [1]).

VII.

Отказъ въ бюджетѣ.

Отъ простой задержки въ разсмотрѣніи бюджета необходимо отличать отклоненіе его парламентомъ, отказъ парламента въ принятіи бюджета. Можетъ ли прусскій ландтагъ или германскій рейхстагъ отвергнуть бюджетъ en bloc, или же они обязаны принять его, хотя бы и съ весьма значительными поправками или дополненіями? Прусская конституція, повидимому, предусматриваетъ возможность отклоненія бюджета en bloc, постановляя въ ст. 62 п. 3, что „верхняя палата принимаетъ или отвергаетъ бюджетъ только въ цѣломъ".

Отвѣтъ на поставленный вопросъ будетъ зависѣть отъ того, станемъ ли мы, рѣшая его, на точку зрѣнія права или же подойдемъ къ нему съ точки зрѣнія цѣлесообразности, перенесемъ его въ политическую плоскость.

Становясь на юридическую точку зрѣнія, мы приходимъ къ отрицательному рѣшенію: ни прусскій ландтагъ, ни германскій рейхстагъ не могутъ отклонить бюджета en bloc. Въ самомъ дѣлѣ, анализируя дѣятельность палатъ при установленіи бюджета, мы отмѣтили, что дѣятельность эта не свободна, связана существующими законами и учрежденіями. Палаты не могутъ односторонней своей властью измѣнить дѣйствующее право въ странѣ, не могутъ по собственному

[1]) Schwarz. Formelle Finanzverwaltung. 55.

усмотрѣнію отмѣнить существующіе законы. Такое измѣненіе или такая отмѣна находились бы въ рѣзкомъ противорѣчіи съ конституціоннымъ принципомъ, выраженнымъ въ ст. 62 прусской конституціи, требующей „согласія короля и обѣихъ палатъ для каждаго закона“, и въ ст. 5 имперской, по которой „имперское законодательство осуществляется бундесратомъ и рейхстагомъ; согласное рѣшеніе большинства этихъ собраній необходимо для каждаго закона“.

Не могутъ онѣ сдѣлать этого и косвенно, посредствомъ вычеркиванія или уменьшенія кредитовъ, необходимыхъ для исполненія законовъ и функціонированія на законахъ основывающихся учрежденій. Ни прусская, ни имперская конституціи не знаютъ принципа годичнаго дѣйствія законовъ о доходахъ и расходахъ. Законы о доходахъ и расходахъ отличаются здѣсь постояннымъ характеромъ, и палаты не могутъ поэтому односторонне вычеркнуть или уменьшить основывающіеся на нихъ доходы и расходы. Какія бы то ни было измѣненія въ этой части бюджета возможны при непремѣнномъ согласіи на это всѣхъ факторовъ законодательства. И только тѣ доходы и расходы, которые не основываются на законныхъ титулахъ, которые впервые въ бюджетѣ проводятся, подлежатъ свободному вотированію палатъ: онѣ могутъ внести въ нихъ любыя измѣненія, могутъ принять ихъ или отвергнуть.

А если такъ, если палаты связаны при установленіи бюджета существующими законами и учрежденіями, онѣ не имѣютъ права отказать въ принятіи бюджета en bloc, онѣ могутъ отвергнуть только тѣ его доходныя или расходныя статьи, которыя падаютъ въ область такъ называемаго „свободнаго законодательства“ и подлежатъ поэтому свободному вотированію палатъ [1]).

Иное рѣшеніе можно выдвинуть въ томъ случаѣ, если

---

[1]) Ср. Jellinek. Gesetz und Verordnung, 1887. 289 ff. Этотъ взглядъ является communis opinio doctorum нѣмецкой науки государственнаго права. Противоположнаго мнѣнія Zorn, который полагаетъ, что по прусско-имперскому праву народные представители управомочены принять бюджетъ или отвергнуть его en bloc. См. его Das Reichsstaatsrecht. 1895. I. 456, а также Gesetz, Verordnung, Budget, Staatsvertrag, въ Annalen des deutschen Reichs. Bd. 22, 372.

мы оставимъ точку права и перейдемъ въ область политики, посмотримъ на бюджетъ, какъ на средство для проведенія въ жизнь взглядовъ парламента или, по крайней мѣрѣ, какъ на оружіе, при помощи котораго парламентъ можетъ въ той или иной степени воздѣйствовать на правительственную власть. Въ такомъ именно смыслѣ трактовался этотъ вопросъ въ прусскомъ ландтагѣ осенью 1849 года, при обсужденіи въ немъ конституціи 5 декабря 1848 года. Большинство ораторовъ въ нижней палатѣ высказывалось за предоставленіе парламенту права соглашаться на налоги и отказывать въ нихъ, усматривая въ немъ сущность и основу конституціоннаго режима, важнѣйшую его гарантію. И, если взглядъ этотъ не встрѣтилъ сочувствія въ верхней палатѣ и былъ поддержанъ въ ней только немногими ораторами, никто изъ членовъ ландтага—ни сторонники расширенія правъ народнаго представительства, ни защитники сильной королевской власти—не сомнѣвался въ томъ, что конституція 1848 года надѣляетъ ландтагъ правомъ одобрять расходы и отвергать ихъ. Право это, по ихъ мнѣнію, въ достаточной мѣрѣ гарантируется вліяніемъ парламента на правительство, даетъ парламенту въ руки средство, отказывая въ расходахъ, принудить неугодное ему министерство уйти въ отставку [1]).

Та же точка зрѣнія на бюджетъ, какъ на средство установленія зависимости правительства отъ представительства, проводилась и нѣмецкой прогрессивной партіей въ лицѣ ея ораторовъ—Вальдека, Дункера и др., при обсужденіи въ рейхстагѣ въ 1867 году соотвѣтствующихъ статей проекта конституціи. Право соглашаться на доходы и расходы, а слѣдовательно, и отвергать ихъ, должно принадлежать народнымъ представителямъ, говорили они, ибо это право отличаетъ конституціонное государство отъ абсолютнаго и подчиняетъ правительственную власть народнымъ представителямъ, заставляя ее функціонировать въ согласіи съ ними, считаться въ своихъ дѣйствіяхъ съ тѣми указаніями, которыя отъ нихъ исходятъ [2]).

[1]) См. выше, гл. I, 1.
[2]) См. выше, гл. I, 2.

Однако, ни прусскій ландтагъ, точнѣе—нижняя его палата, ни германскій рейхстагъ не прибѣгають къ этому политическому оружію для проведенія своихъ взглядовъ и пожеланій. Политическая сторона бюджета въ Пруссіи и Германіи всегда оставалась въ тѣни, и палаты рѣдко практиковали здѣсь отказъ въ кредитахъ, необходимыхъ для правительства, не всегда достигая при этомъ поставленныхъ себѣ цѣлей. Въ этомъ отношеніи чрезвычайно показательнымъ является бюджетный конфликтъ въ Пруссіи въ 1862—1866 г.г.

Конфликтъ этотъ возникъ, какъ извѣстно, на почвѣ военной реформы, которую задумало провести прусское правительство и которая встрѣтила враждебное къ себѣ отношеніе со стороны народнаго представительства. Въ возгорѣвшемся по этому поводу спорѣ между правительствомъ и представительствомъ нижняя палата обратилась къ бюджету, какъ средству борьбы, и, вычеркивая кредиты на военные расходы, настаивала на томъ, что „правительство поступило бы противоконституціонно, если бы оно произвело расходы, ясно и окончательно отклоненные палатой депутатовъ [1])“.

Съ своей стороны, правительство въ лицѣ Бисмарка отрицало превалирующую роль нижней палаты при установленіи бюджета и указывало на то, что для изданія всякаго закона, въ томъ числѣ и бюджетнаго, требуется взаимное согласіе короля и обѣихъ палатъ, при чемъ конституція не опредѣляетъ, кто изъ нихъ долженъ уступить, если бы требуемаго согласія между ними не послѣдовало. Нельзя разрѣшать возникающія здѣсь затрудненія по аналогіи съ другими странами и утверждать, что другіе факторы законодательства должны сообразоваться съ палатой депутатовъ, что корона

---

[1]) Постановленіе палаты депутатовъ 7 октября 1862 г. у Hahn'a. Fürst Bismark. Sein politisches Leben und Wirken. 1878. Bd. I, 67. Та же мысль проводилась и въ адресѣ палаты королю, принятомъ въ январѣ 1863 года, въ которомъ говорилось, что „министерство нарушило право народнаго представительства, гарантированное ст. 99 конституціи, именно право его одобрять расходы (das Recht der Ausgabenbewilligung), поскольку оно противоконституціонно вело управленіе безъ законнаго бюджета и даже производило расходы, которые были ясно и окончательно отклонены нижней палатой“. См. у Rönne. Staatsrecht der preussischen Monarchie. 4 Aufl. Bd. I, 627.

не только должна удалить отъ власти министровъ, не пользующихся довѣріемъ нижней палаты, но въ то же время должна воздѣйствовать и на палату господъ назначеніемъ новыхъ членовъ, если бы она расходилась съ нижней палатой. При такомъ положеніи было бы установлено суверенное единовластіе (die souveräne Alleinherrschaft) палаты депутатовъ; но такое единовластіе вовсе не принадлежитъ ей по конституціи въ Пруссіи. „Если бы вы имѣли право—говорилъ Бисмаркъ при обсужденіи адреса коронѣ въ палатѣ депутатовъ 27 января 1863 года—окончательно устанавливать бюджетъ своимъ только рѣшеніемъ, если бы вы имѣли право требовать отъ короля удаленія тѣхъ министровъ, которые потеряли ваше довѣріе, опредѣлять составъ и организацію арміи своими только постановленіями при обсужденіи бюджета, если бы вы имѣли право, наконецъ, контролировать исполнительную власть, отношенія правительства къ его должностнымъ лицамъ, вы обладали бы тогда всей полнотой правительственной власти въ этой странѣ. Всего этого вы домогаетесь въ своемъ адресѣ, и я думаю, что я могъ бы охарактеризовать практическое значеніе его слѣдующимъ образомъ: этимъ адресомъ вы лишаете королевскій домъ Гогенцоллерновъ принадлежащихъ ему по конституціи правительственныхъ правъ для того, чтобы передать ихъ большинству этой палаты [1])“.

Около четырехъ лѣтъ продолжался этотъ споръ, вылившійся въ конституціонную борьбу, въ которой ни одна изъ сторонъ не хотѣла пойти на уступки. Правительство регулярно вносило каждый годъ въ палату депутатовъ проектъ бюджета, въ который оно включало расходы на реформированную имъ армію, палата депутатовъ, нѣсколько разъ обновленная за это время въ своемъ составѣ, регулярно вычеркивала изъ бюджета эти расходы. Не имѣя въ своемъ распоряженіи бюджета, изданнаго въ закономъ предписанной формѣ, правительство управляло то на основаніи бюджета, принятаго только верхней палатой [2]), то на основаніи королевскаго указа, который долженъ былъ замѣнить собой отсут-

[1]) Hahn. Fürst Bismark, I, 88—89.

[2]) Такъ было въ 1862 г. и 1864 г.г. Hahn. Fürst Bismark. I, 69—70, 209.

ствующій бюджетъ [1]). И только внѣшнія событія—австро-прусская война, побѣда надъ Австріей и вытѣсненіе ея изъ германскаго союза—принесли съ собой миръ и для внутреннихъ государственныхъ отношеній въ Пруссіи.

Въ тронной рѣчи при открытіи сессіи ландтага 5 августа 1866 года король призналъ неправомѣрность управленія страной безъ бюджета, установленнаго въ формѣ закона: „Въ послѣдніе годы не могло быть достигнуто соглашеніе съ народнымъ представительствомъ по поводу установленія бюджета. Государственные расходы, произведенные въ теченіе этого времени, были лишены поэтому законнаго основанія, которое можетъ быть дано только посредствомъ бюджета, ежегодно издаваемаго, какъ я это признаю, согласно ст. 99 конституціи, въ формѣ закона. Если мое правительство въ теченіе многихъ лѣтъ распоряжалось государственными средствами безъ этого законнаго основанія, это произошло только потому, что оно было убѣждено, что правильное управленіе, выполненіе законныхъ обязательствъ по отношенію къ кредиторамъ и должностнымъ лицамъ государства, содержаніе арміи и правительственныхъ учрежденій являются жизненными вопросами для государства; правительство поступило такъ въ виду неоспоримой необходимости, отъ выполненія которой оно не могло и не должно уклоняться въ интересахъ страны. Я выражаю надежду, что недавнія событія приведутъ къ тому, что мое правительство получитъ индемнитетъ, испрошенный у народнаго представительства, за безбюджетное управленіе страной и что вмѣстѣ съ тѣмъ настоящій конфликтъ будетъ разрѣшенъ разъ навсегда“ [2]). Нѣсколько дней спустя правительство вошло въ ландтагъ съ предложеніемъ объ изданіи индемнитетнаго закона, которое и послѣдовало 14 сентября 1866 года [3]). Такъ закончился бюджетный конфликтъ въ Прус-

---

[1]) Такъ, указъ 5 іюля 1865 г. постановлялъ, что, „за отсутствіемъ бюджетнаго закона на 1865 годъ, руководствомъ при управленіи должны служить исходящія отъ министерства указанія по поводу ожидаемыхъ въ 1865 году государственныхъ доходовъ и расходовъ, которые и должны быть сообщены ко всеобщему свѣдѣнію“. Rönne, op. cit., I, 630.

[2]) Hahn, Fürst Bismarck, I, 524.

[3]) Hahn, Fürst Bismarck, I, 533 сл.

сіи, въ которомъ побѣда, по существу, осталась на сторонѣ правительственной власти [1]).

Этотъ неблагопріятный для народнаго представительства исходъ конституціонной борьбы середины 60-хъ годахъ XIX столѣтія—правительство не уступило народному представительству и управляло страной безъ конституціоннаго бюджета, признавъ впослѣдствіи формальную незакономѣрность такого образа дѣйствія,—не лишаетъ, конечно, бюджетнаго права ландтага присущаго ему значенія, какъ средства сохраненія и поддержанія конституціоннаго порядка въ странѣ. Правительственная власть можетъ управлять государствомъ закономѣрно только при наличности бюджета, изданнаго въ формѣ закона, т. е. при участіи народныхъ представителей; въ этомъ заключается, по словамъ Rönne, „финансовая и политическая гарантія конституціи, предусмотрѣнная ст. 99 ея“ [2]). И, если народное представительство по тѣмъ или инымъ мотивамъ прибѣгнетъ къ этому крайнему средству и откажетъ въ принятіи бюджета, наступитъ политическій кризисъ, изъ котораго нельзя выйти при помощи права, ибо прусская конституція не предусматриваетъ подобнаго случая. Нѣкоторые писатели полагаютъ, что тогда надо обращаться къ вспомогательнымъ средствамъ и черпать ихъ изъ общихъ конституціонныхъ принциповъ, которые должны найти свое примѣненіе и въ Пруссіи, служа подспорьемъ ея положительному конституціонному праву. Въ качествѣ такихъ средствъ, разрѣшающихъ назрѣвшій въ

---

[1]) Что правительство далеко не чувствовало себя смущеннымъ, несмотря на признаніе имъ незакономѣрности безбюджетнаго управленія, показываетъ слѣдующее мѣсто изъ рѣчи Бисмарка въ палатѣ депутатовъ 1 сентября 1866 г., при обсужденіи въ ней проекта индемнитетнаго закона: „Мы желаемъ мира вовсе не потому, что мы не способны къ дальнѣйшей борьбѣ; напротивъ, обстоятельства сложились для насъ теперь болѣе благопріятно, чѣмъ прежде. И не потому мы желаемъ мира, чтобы избѣжать въ будущемъ привлеченія къ отвѣтственности; я не думаю, чтобы насъ привлекли къ отвѣтственности, я не думаю, чтобы, если даже это случится, насъ могли осудить. Много упрековъ было сдѣлано по адресу министерства, упрекъ въ трусости былъ бы новымъ. Мы желаемъ мира, потому что отечество нуждается въ немъ въ настоящій моментъ больше, чѣмъ когда бы то ни было, потому что мы надѣемся его найти теперь“. Hahn. Fürst Bismark, I, 539.

[2]) Staatsrecht der preussischen Monarchie, 4 Aufl. I, 638.

странѣ конфликтъ, являются, по ихъ мнѣнію, роспускъ нижней палаты съ цѣлью апеллировать къ народу, назначеніе новыхъ членовъ въ верхнюю палату для того, чтобы парализовать ея упорство, и, наконецъ, выходъ въ отставку стоящаго у власти министерства [1]).

Быть можетъ, эти „вспомогательныя средства", рекомендуемыя для разрѣшенія конфликта, носятъ слишкомъ теоретическій характеръ по отношенію къ Пруссіи; быть можетъ, они не находятъ для себя почвы въ ея положительномъ правѣ и противорѣчатъ принципу сильной монархической власти, который сохранилъ тамъ свое значеніе и понынѣ. Теоріи эти, замѣчаетъ по этому поводу Арндтъ, отправляются отъ мысли, что палатѣ депутатовъ принадлежитъ рѣшающая роль, что король и верхняя палата должны ей уступить, если палата депутатовъ, обновленная въ своемъ составѣ, будетъ упорствовать въ своемъ рѣшеніи; онѣ покоятся на томъ предположеніи, что суверенитетъ принадлежитъ народу, къ которому, какъ къ высшей и окончательной инстанціи, долженъ апеллировать король. Но въ дѣйствительности прусская конституція нигдѣ ни слова не говоритъ о народномъ суверенитетѣ, о подчиненномъ положеніи короля и палаты господъ нижней палатѣ, что̀ даетъ основаніе назвать эти теоріи на произвольныхъ предположеніяхъ построенными абстракціями [2]).

Все это совершенно справедливо, и ничего не приходится возражать противъ того вѣрнаго утвержденія, что прусская палата депутатовъ вовсе не сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ всей полноты государственной власти, что такое положеніе чуждо ея государственному строю, который покоится на прямо противоположномъ принципѣ—на монархическомъ началѣ, хотя этотъ принципъ и не выраженъ въ конституціи Пруссіи такъ ярко и рѣзко, какъ онъ выражается, напр., въ

---

[1]) Schwartz, Verfassungsurkunde für den preussischen Staat, 1898, 305, Rönne, op. cit., I, 642. По мнѣнію послѣдняго автора, прусская конституція умышленно опустила постановленія, предусматривающія эти случаи (отсутствіе конституціоннаго бюджета), такъ какъ она отправлялась отъ молчаливаго признанія того, что тогда должны быть примѣнены общіе конституціонные принципы.

[2]) Arndt, Staatsrecht des deutschen Reichs, 1901, 335.

конституціи Баваріи [1]). Это не мѣшаетъ, однако, тому же самому Арндту высказать не менѣе справедливую и вѣрную мысль, что положеніе и сила палаты депутатовъ покоятся, главнымъ образомъ, на ея бюджетномъ правѣ, точнѣе—на правѣ ея соглашаться на расходы (Ausgabenbewilligungsrecht) [2]) и, тѣмъ самымъ подтвердить все то значеніе и всю ту роль, которыя могутъ принадлежать и принадлежатъ бюджету, какъ оружію въ политической борьбѣ. И, если прусская палата депутатовъ не обращается къ этому средству или если отказъ ея въ бюджетѣ не достигаетъ цѣли (бюджетный конфликтъ 60-хъ годахъ XIX столѣтія), это не значитъ, что бюджетъ въ Пруссіи не имѣетъ политическаго значенія. Политическая обстановка сложилась тогда неблагопріятно для народнаго представительства въ Пруссіи, и палата депутатовъ должна была уступить сильному правительству, окруженному ореоломъ побѣды, стоявшему на пути къ осуществленію общегерманскихъ національныхъ задачъ и идеаловъ. При другой политической конъюнктурѣ, въ особенности, когда будетъ проведена реформа прусскаго избирательнаго права, которая приблизитъ депутатовъ къ народу и дастъ имъ возможность на него опираться, исходъ конфликта былъ бы другой. Тогда палата депутатовъ можетъ получить въ свои руки ту силу, при помощи которой она разрѣшитъ въ желательномъ для себя смыслѣ конфликты, „заступающіе, по словамъ Бисмарка, мѣсто компромиссовъ, когда послѣдніе исчерпаны, и представляющіе собой не что иное, какъ вопросы силы" [3]). Тогда она можетъ прибѣгнуть къ отказу въ бюджетѣ, который на этотъ разъ ока-

---

[1]) Verfassungsurkunde des Königreichs Baiern 1818, Tit. II, § 1: „Der König ist das Oberhaupt des Staats, vereinigt in sich alle Rechte der Staats-Gewalt etc.". Stoerk, Handbuch der deutschen Verfassungen, 1913, 89, сл.

[2]) Arndt, Verfassungsurkunde für den preussischen Staat, 1907, 341.

[3]) „Когда компромиссъ не удается благодаря тому, что одна изъ заинтересованныхъ властей хочетъ провести свой взглядъ съ доктринальнымъ абсолютизмомъ, путь компромиссовъ исчерпанъ, и ихъ мѣсто заступаютъ конфликты, которые превращаются въ вопросы силы; а, у кого сила въ рукахъ, тотъ будетъ дѣйствовать по своему, ибо государственная жизнь не можетъ остановиться ни на одно мгновеніе". Изъ рѣчи Бисмарка при обсужденіи въ палатѣ депутатовъ адреса королю въ январѣ 1863 года. Hahn, Fürst Bismark, I, 90.

жется дѣйствительнымъ средствомъ и приведетъ къ побѣдѣ политики палаты.

Что касается Германіи, отказъ въ бюджетѣ или въ кредитахъ, необходимыхъ для правительства, заставляетъ его болѣе внимательно относиться къ требованіямъ рейхстага, считаться съ нимъ. Такъ, когда рейхстагъ отклонилъ дополнительные кредиты на экспедицію противъ готтентотовъ въ 1906 году, правительство сочло необходимымъ распустить его и обратиться къ избирателямъ. Общіе выборы, имѣвшіе мѣсто въ январѣ 1907 года, оказались благопріятными для правительства, и конфликтъ, назрѣвавшій между имперскимъ канцлеромъ Бюловымъ и большинствомъ рейхстага, былъ предотвращенъ.